JUDY PELZMANN

EL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

NACIONES UNIDAS

Judy Pelzmann
12 mayo 1960

PUBLICACIONES DE LA CEPAL ULTIMAMENTE APARECIDAS

Análisis y proyecciones del desarrollo económico. IV. *El desarrollo económico de Bolivia* (E/CN.12/430 y Add. 1 Rev. 1)
No. de venta: 58. II. G. 2, xx + 300 pp. Dls. 3,00.

Informe del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (E/CN. 12/492)
No. de venta: 58. II. G. 3, 72 pp. Dls. 0,70.

El café en América Latina. Problemas de la productividad y perspectivas. I. Colombia y El Salvador (E/CN.12/490)
No. de venta: 58. II. G. 4, xii + 156 pp. Dls. 1,75.

Estudio Económico de América Latina. 1957 (E/CN.12/489/Rev. 1)
No. de venta: 58. II. G. 1., xvi + 320 pp. Dls. 3,00

Boletín Económico de América Latina (Vol. III, Nos. 1 y 2 y Vol. IV, No. 1)

Manual de proyectos de desarrollo económico (E/CN.12/426/Add. 1/Rev. 1)
No. de venta: 58. II. G. 5, xvi + 264 pp. Dls. 3,00.

Análisis y proyecciones del desarrollo económico. V. El desarrollo económico de la Argentina (E/CN.12/429/Rev. 1)
No. de venta: 59. II. G. 3. Vol. 1, xiv + 128 pp. Dls. 1,50.

Análisis y proyecciones del desarrollo económico. VI. El desarrollo industrial del Perú (E/CN.12/493)
No. de venta: 59. II. G. 2, xl + 335 pp. Dls. 4,00.

UNIVERSITY OF
ILLINOIS LIBRARY
AT URBANA-CHAMPAIGN

EL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

A. *El mercado común latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales*

B. *La influencia del mercado común en el desarrollo de América Latina*

C. *La zona de libre comercio*

D. *Informe del segundo período de sesiones del Comité de Comercio*

E. *La Secretaría de las Naciones Unidas y el mercado común*

NACIONES UNIDAS

México, D. F., julio de 1959

E/CN.12/531

Julio de 1959

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

No. de venta: 59.II.G.4

Precio: 1,25 dólares; 9 chelines; 5 francos suizos
(o su equivalente en otras monedas)

337.98
Un315m

INDICE DE MATERIAS

Página

INTRODUCCIÓN GENERAL 1

A

EL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO Y EL REGIMEN DE PAGOS MULTILATERALES

Primera Parte

INFORME DE LA SECRETARIA EJECUTIVA

I. SIGNIFICACIÓN DEL MERCADO COMÚN EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE AMÉRICA LATINA 3

1. Concepto dinámico del mercado común 3
2. El mercado común y la aceleración del crecimiento 4
3. Desarrollo exagerado del coeficiente de importaciones 5
4. El aumento de las exportaciones al resto del mundo 6
5. Sustitución de importaciones y crecimiento industrial 6
6. El principio esencial de la reciprocidad en el tráfico interlatinoamericano . . . 7
7. La vulnerabilidad exterior 8
8. Necesidad ineludible de desarrollar intensamente las industrias de bienes de capital 8
9. La situación especial de la agricultura 9

II. LA SOLUCIÓN CONCRETA DEL PROBLEMA DEL MERCADO COMÚN 10

1. Las etapas del mercado común 10
2. La forma de los compromisos 11
3. El núcleo inicial de países, la incorporación de otros nuevos y la igualdad de trato 12
4. Las categorías de productos 14
5. El tratamiento diferencial a favor de los países de desarrollo incipiente 14
6. Los arreglos de especialización y complementación industrial 16
7. El principio esencial de reciprocidad 16

III. EL RÉGIMEN DE PAGOS Y CRÉDITOS EN EL MERCADO COMÚN 17

1. La función de los créditos en el cumplimiento del principio de reciprocidad . . 17
2. Países bilaterales y multilaterales 18
3. Esbozo de un centro de compensaciones 19
4. Posible ingreso al centro de los países multilaterales 20
5. Interdependencia entre pagos multilaterales y política de liberalización 21
6. El tipo de cambio flexible y el tráfico interlatinoamericano 21
7. La unión de pagos y la convertibilidad internacional 22

Segunda Parte

INFORMES DE LA PRIMERA Y SEGUNDA REUNIONES DEL GRUPO DE TRABAJO DEL MERCADO REGIONAL LATINOAMERICANO

I. BASES PARA LA FORMACIÓN DEL MERCADO REGIONAL LATINOAMERICANO 22

Informe de la primera reunión del Grupo de Trabajo 22

Antecedentes 22

I. Preámbulo 23
II. Enunciado de las bases 24
III. Comentarios a las bases y recomendaciones 25
IV. Otras recomendaciones a la Secretaría Ejecutiva 28

Anexo I.

Resoluciones previas a la reunión y lista de los documentos considerados . . 29

Página

Anexo II.

Acuerdos sobre el mercado regional adoptados por la Comisión Económica para América Latina y por la Conferencia Económica de la Organización de Estados Americanos 30

II. Recomendaciones acerca de la estructura y normas del mercado común latinoamericano 31

Informe de la segunda reunión del Grupo de Trabajo 31

Antecedentes 31

I. Introducción. 32
II. Bases para un posible acuerdo constitutivo del mercado común latinoamericano . 33
A. Estructura 33
B. Normas 35
III. Comentarios a las recomendaciones 36
A. Comentarios a la Estructura 36
B. Comentarios a las Normas 41

Anexo. 42

B

LA INFLUENCIA DEL MERCADO COMUN EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA

I. Introducción 45

II. El desarrollo económico de América Latina en el último decenio y los factores que lo condicionaron 45

III. Las perspectivas de crecimiento hacia 1975. 48

1. La demanda probable de las exportaciones de productos tradicionales de América Latina 48
2. El financiamiento externo. 51
3. El problema de la sustitución de importaciones 54
4. La necesidad de sustituir y el mercado común 56
5. La demanda probable de productos y grupos de productos no agrícolas seleccionados en América Latina 57
a) Maquinaria y equipo 59
b) Automóviles para pasajeros 60
c) Acero y sus productos semielaborados 62
d) Cobre y sus semimanufacturas 62
e) Combustibles 63
f) Productos químicos 63
g) Papel y cartón. 63
h) Textiles e hilados de algodón 63
6. El caso especial de los productos agropecuarios. 64
a) Trigo y harina de trigo 65
b) Carne de vacunos 66
c) Leche, queso y mantequilla 66
d) Azúcar. 66
e) Café 67
f) Arroz 67
g) Bananos 67
h) Cacao 67
i) Algodón 68

IV. El desarrollo regional equilibrado y el mercado común 68

1. El equilibrio del comercio interlatinoamericano 68
2. El equilibrio del desarrollo regional 71

	Párrafos	Página
C		
LA ZONA DE LIBRE COMERCIO		
INTRODUCCIÓN		77
CONSULTAS SOBRE POLÍTICA COMERCIAL. Acta resumida de la reunión de Santiago (6-16 de abril de 1959)		78
Objetivos principales de la reunión	1	78
Asistencia	2	78
Gestiones ante el GATT	3-4	78
Alcance del término "liberalización"	5	79
Tipos de instrumento	6	79
Estabilidad del acuerdo	11	79
Cláusula incondicional de más favor	7-10	79
Plan y Programa	11	80
El caso de la Argentina	12-20	80
Recomendación de los consultores a sus respectivos gobiernos acerca de los trabajos de la elaboración del proyecto de Acuerdo	22	81
Aprobación de un proyecto de acuerdo de zona de libre comercio	23	81
Extensión del Tratado a todos los países latinoamericanos que deseen participar	24-26	81
Protocolo de Río de Janeiro sobre establecimiento de una agencia de pagos	27	82
Adhesión al Protocolo	28-31	82
Problemas derivados de la creación del mercado común europeo	32-35	82
Anexo I: Síntesis de la exposición del consultor señor Edmundo Barbosa da Silva		83
Anexo II: Memorandum concerniente a la actitud de los Estados Unidos respecto de los acuerdos de mercado regional latinoamericano		85
Anexo III: Proyecto de acuerdo de zona de libre comercio		85
Anexo IV: Carta de adhesión al protocolo de Río de Janeiro		89
Anexo V: Memorandum entregado por los gobiernos miembros de la Comunidad Económica Europea a los gobiernos latinoamericanos		90
D		
INFORME DEL SEGUNDO PERIODO DE SESIONES DEL COMITE DE COMERCIO		
INTRODUCCIÓN	1	95
Parte I		
SEGUNDO PERIODO DE SESIONES DEL COMITE DE COMERCIO		95
A. COMPOSICIÓN, ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO	2-10	95
1. Sesiones de apertura y clausura	2-5	95
2. Composición y asistencia	6-8	95
3. Organización del trabajo del Comité	9-10	95
a) Elección de la Mesa	9	95
b) Secretaría	10	95
B. TEMARIO	11	96
C. RESUMEN DE LOS DEBATES	12-119	96
1. Exposiciones de carácter general	12-27	96
2. Examen de las posibles bases y normas del mercado común	28-64	98
a) Objetivos	30-31	98
b) Forma jurídica	32-34	98
c) Régimen aduanero y de liberalización	35-39	99
d) Clasificación de productos	40-41	99
e) Programa de la primera etapa	42-49	99
f) Régimen para países de menor desarrollo relativo	50-59	100
g) Amplitud del mercado y núcleos iniciales	60-71	101
h) Acuerdos específicos de complementación y especialización	72	102
3. Proyecto de Zona de Libre Comercio	73-96	102

	Párrafos	Página
4. Tratamiento de más favor	97-98	104
5. Normas del mercado común	99-109	104
6. El GATT y los proyectos de integración económica	110-112	105
7. Pagos	113-119	105

Parte II

RESOLUCIONES APROBADAS	120-122	106
6 (II) Trabajos tendientes a la constitución del mercado común latinoamericano		106
7 (II) Nomenclatura arancelaria uniforme		107
8 (II) Pagos multilaterales		108
9 (II) Estudio del problema de los pagos interlatinoamericanos dentro del mercado común		108
10 (II) Difusión de objetivos del mercado común		108
Anexo I. Lista de representantes		108
Anexo II. Discursos y exposiciones inaugurales		111
1. Discurso del señor *Alberto A. Boyd,* Ministro de Agricultura, Comercio e Industria		111
2. Discurso del señor *Philippe de Seynes,* Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas		111
3. Exposición del señor *Raúl Prebisch,* Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva		113
Anexo III. Declaraciones de algunas delegaciones con motivo de la aprobación de las resoluciones del Comité		116

E

LA SECRETARIA DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL MERCADO COMUN

I. Discurso pronunciado por el señor *Dag Hammarskjold,* Secretario General de las Naciones Unidas, en la sesión inaugural del octavo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, en Panamá, el jueves 14 de mayo de 1959	121
II. *El mercado común latinoamericano.* Exposición del señor *Raúl Prebisch,* Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina en la segunda reunión del Comité Especial para estudiar la formulación de nuevas medidas para la cooperación económica, de la Organización de Estados Americanos (Buenos Aires, 28 de abril de 1959)	123

INDICE DE CUADROS

Cuadro	*Página*
1. América Latina: Producto bruto interno, población, consumo, inversión, exportaciones e importaciones, 1945-57	46
2. América Latina: Pagos por servicios de inversiones como porcentaje de los ingresos corrientes en países y años seleccionados	47
3. América Latina: Proyección de las exportaciones de productos tradicionales según destino, 1975	49
4. América Latina: Proyección de la demanda de los principales productos tradicionales de exportación, 1975	50
5. América Latina: Proyección de las exportaciones de bienes y servicios tradicionales por países, y crecimiento de la población, 1975	51
6. América Latina: Proyección de la disponibilidad de recursos para importar	53
7. América Latina: Proyección del desarrollo económico regional hacia 1975 en condiciones normales de financiamiento externo	54
8. América Latina: Proyección del desarrollo económico regional hacia 1975 en condiciones favorables de financiamiento externo	54
9. América Latina: Dimensión de los mercados nacionales y coeficiente de importación en 1954-56 y mínimos hacia 1975	55
10. América Latina: Composición de las importaciones desde fuera del área en 1954-56 y proyecciones para 1975	58
11. América Latina: Demanda actual de productos seleccionados, fuentes de abastecimiento y proyecciones hacia 1975	59
12. América Latina: Necesidades probables de producción y posibilidades de importación de maquinaria y equipo desde fuera de la región, hacia 1975	60

Cuadro *Página*

13. América Latina: Composición de las necesidades de equipo y maquinaria en 1954-56 y proyecciones para 1975 60
14. América Latina: Consumo anual, producción e importación regional de automóviles para pasajeros, 1955 y proyecciones para 1975 61
15. América Latina: Consumo aparente de productos agropecuarios seleccionados en 1954-56 y proyecciones para 1975 64
16. América Latina: Consumo total de productos seleccionados y proporción del abastecimiento extraregional en 1954-56 y proyecciones para 1975 64
17. América Latina: Nivel y composición del intercambio intrarregional en 1954-56 y proyecciones para 1975 68
18. América Latina: Proyección de las importaciones totales y del comercio intrarregional de productos químicos para 1975 69
19. América Latina: Proyección de las exportaciones e importaciones de acero y cobre y sus productos semielaborados para 1975 69
20. América Latina: Producción e intercambio de petróleo y derivados en 1953 y 1955, y proyecciones para 1975 70
21. América Latina: Proyecciones alternativas de la importación intrarregional de productos agropecuarios seleccionados para 1975 70

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico *Página*

I. América Latina: Población, producto bruto interno, consumo, inversión, exportación e importaciones, 1945-57 46
II. Préstamos de 100 millones de dólares por año; período de amortización de cada préstamo 20 años; tasa de interés del 5 por ciento anual 52
III. Préstamos anuales con una tasa de amortización 7.5 por ciento; período de amortización 20 años; tasa de interés del 5 por ciento anual 52
IV. Producto bruto por habitante y número de automóviles por mil habitantes 61
V. Producto bruto por habitante y automóviles por cada millón de dólares de producto bruto . . 61
VI. Producto bruto por habitante y consumo aparente de acero, 1955 62
VII. Relación entre consumo aparente de cobre y acero por habitante 62

Digitized by the Internet Archive
in 2019 with funding from
University of Illinois Urbana-Champaign Alternates

https://archive.org/details/elmercadocomunla00unit

SÍMBOLOS EMPLEADOS

Tres puntos (. . .) indican que los datos faltan o no constan por separado.
La raya (—) indica que la cantidad es nula o mínima.
Un espacio en blanco ( ) en un cuadro significa que el artículo no es aplicable.
El signo menos (—) indica déficit o disminución.
Los grupos de más de tres cifras se separan por un espacio (1 243 657).
El punto (.) se usa para indicar decimales.
Una diagonal (/) indica un año agrícola o fiscal; por ejemplo 1955/56.
El término "tonelada" se refiere a toneladas métricas, y "dólares" al dólar de los Estados Unidos, a no ser que se indique expresamente otra cosa.
Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcientos presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

INTRODUCCION GENERAL

I

La Secretaría Ejecutiva, siguiendo las recomendaciones de los gobiernos miembros de la Comisión inició hace tiempo los trabajos necesarios para llegar a la formulación de un proyecto de mercado común latinoamericano. Ya en el primer período de sesiones del Comité de Comercio —que tomó en vista de ello la oportuna resolución— se discutieron y examinaron distintas fórmulas que la Secretaría había elaborado con la asesoría de eminentes especialistas. Se creó entonces un Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano, que comenzó sus trabajos a principios de 1958 y ha celebrado su segunda reunión en febrero de 1959, casi inmediatamente antes de que el Comité de Comercio y la Comisión se reunieran en Panamá en el pasado mes de mayo. Las bases y recomendaciones del Grupo de Trabajo, la amplia discusión que han tenido tanto en las esferas especializadas como en el ámbito público, y las reuniones de consulta sobre política comercial que ha celebrado la Secretaría con expertos de los países meridionales y grancolombinos de América del Sur, han ido creando una conciencia latinoamericana del problema y han ido abriendo camino a la idea de la necesidad del mercado común.

No obedece todo ello ni a elucubraciones académicas ni a la inspiración o al deseo de los economistas en la búsqueda de soluciones para los problemas económicos latinoamericanos. Responde plenamente a esos mismos problemas y, como fórmula e instrumento de acción, la idea del mercado común se ha constituido en elemento indispensable para contribuir a que pueda salirse de la situación de estancamiento en que diversas circunstancias han colocado a la economía de América Latina.

En efecto, la ilusión que pudo haberse tenido en los diez años posteriores a la segunda guerra mundial de que esa economía estaba adquiriendo un gran impulso de crecimiento se ha desvanecido desgraciadamente por completo. La alta tasa de crecimiento del producto por habitante de 2.7 por ciento anual registrada en esos años se ha debilitado notoriamente y han desaparecido los extraordinarios factores que la provocaron. La baja de los precios de productos primarios es sin duda alguna el más importante de esos factores. Baste señalar que tan sólo en 1958, en comparación con el año anterior, las exportaciones de América Latina significaron 700 millones de dólares menos, principalmente por esa baja de precios. Frente a estos hechos y frente al fenómeno cada vez más complejo del crecimiento latinoamericano, se ha iniciado una manifiesta transformación de la política de cooperación internacional. Acaba de realizarse la vieja aspiración latino americana de tener una institución de fomento propia. El capital del Banco de Exportación e Importación ha tenido que ser aumentado y lo propio ha ocurrido con el capital del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional también ha visto crecer sus recursos. Todo ello constituye un signo auspicioso, pero sería un grave error creer que van a resolverse los problemas fundamentales de América Latina únicamente con una mayor afluencia de capital internacional. Esos problemas sólo encontrarán solución si se reconoce un hecho fundametal: América Latina, por grande que sea la ayuda exterior, por fuerte que sea el ritmo de sus exportaciones —y no podrá serlo en alto grado—, no estará en condiciones de cumplir su designio de crecimiento, ni podrá siquiera recuperar la tasa que tuvo en los diez años posteriores a la guerra, si no hace un esfuerzo sostenido en el sentido de crear en su propio seno las industrias de bienes de capital que con tanto apremio necesita en estos momentos y que requerirá en gran escala en el próximo cuarto de siglo. La producción de maquinaria y equipo en América Latina, estimada a precios de 1958, apenas llega a unos 240 millones de dólares. Sobre la base de una hipótesis favorable en cuanto a los recursos exteriores, se ha calculado por la Secretaría que hacia 1975 será necesario llevar el nivel de producción de esas industrias a cerca de 6.500 millones de dólares. Se ha llegado a esta conclusión en un informe titulado La influencia del mercado común en el desarrollo económico de América Latina, *que abre con toda claridad la perspectiva del mercado común latinoamericano.*

Para producir esos bienes de capital y desarrollar todas las industrias de bienes intermedios que requiere, para entrar en estas industrias dinámicas tan complejas, comenzando por el hierro y el acero, cuyo consumo es ahora de 6.6 millones de toneladas y que debiera ser, hacia 1975, de cerca de 38 millones de toneladas, América Latina necesita el mercado común.

La creación de ese mercado no es ni será fácil tarea. Aunque hay un común denominador en favor de esta iniciativa, todavía se está muy lejos de haber alcanzado unidad de opiniones acerca de la forma en que debiera realizarse. No es extraño ni sorprendente el hecho. Una iniciativa de esta envergadura no puede cuajar en poco tiempo. Antes de que la idea pueda llegar a concretarse prácticamente se necesita un paciente trabajo de dilucidación y de persuasión pública, pero es posible que en ese trabajo se puedan lograr frutos antes de lo que pudiera creerse.

Ha surgido la duda de si el mercado común, tal y como se ha proyectado por el Grupo de Trabajo de México, podría reunir las características que configuran una zona de libre comercio, cumpliendo así los requisitos que exige el GATT para su formación. El Grupo de Trabajo no estudió a fondo, porque tenía otro cometido, el problema jurídico del mercado común; pero sí lo hizo el grupo de consultores que poco tiempo después se reunió en Santiago de Chile y elaboró

una fórmula eficaz y armoniosa. Aunque ha sido concebida para los países del Sur, esta fórmula proporciona la clave jurídica de un proyecto de mercado común que abarque toda América Latina, complementando en esa forma las recomendaciones hechas en la reunión de México. En el término de diez años América Latina podría estar en condiciones de liberar de derechos una parte sustancial de su intercambio, según lo prescriben las reglas del GATT antes mencionadas. De acuerdo con el dictamen de los expertos de México, la zona de libre comercio debiera irse transformando gradualmente en una unión aduanera.

Es indudable que son muchos los obstáculos que tiene en su camino la idea del mercado común y muchos más los que se oponen a su cabal realización. Pero cree la Secretaría que de las páginas de este libro se desprende con nitidez el interés que existe en encontrar fórmulas concretas que permitan traducir en realidad esa idea. Junto al contenido todavía teórico de algunos de sus capítulos resplandece algo que tiene suma importancia para la realización del mercado. Y es el reflejo que de las opiniones y actitudes de los gobiernos ofrecen otras muchas de sus secciones. Se ha salido ya —aunque sean numerosos los estudios que todavía se requieren— de la etapa de la pura investigación para entrar en la fase de las medidas gubernamentales. Por ello, y segura de contribuir al esclarecimiento de los problemas que plantea el mercado común latinoamericano, la Secretaría ha estimado urgente la publicación de este libro, en que esos problemas se pueden considerar como puestos al día, en su exacta situación actual de aguardar soluciones que ya se apuntan y decisiones que se están comenzando a adoptar.

II

El presente volumen se ha dividido en cinco grandes secciones que, como guardan estrecha relación entre sí, le dan cierta unidad dentro de la autonomía de los documentos que lo componen. En la sección A, y con el título "El mercado común latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales" se recoge en una primera parte el estudio que elaboró la Secretaría Ejecutiva acerca de este problema; en una segunda parte se ofrecen los textos completos de los informes de la primera y segunda reuniones del Grupo de Trabajo del Mercado Regional celebradas en Santiago de Chile (febrero de 1958) y México (febrero de 1959) respectivamente. La sección B contiene íntegro el estudio preparado por la Secretaría sobre "La influencia del mercado común en el desarrollo económico de América Latina", que se mencionó antes, y en que se han hecho proyecciones de la producción latinoamericana hasta 1975 teniendo en cuenta las perspectivas que ofrecería la creación de ese mercado. La sección C, que lleva el título general "La zona de libre comercio", se ha dedicado a los trabajos de la reunión de consulta sobre política comercial celebrada por la Secretaría en Santiago de Chile en abril de 1959 con consultores de la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay. El resultado principal de la reunión, en que se trataron problemas urgentes de la política comercial de esos países meridionales de América del Sur, fue la formulación de un proyecto de zona de libre comercio, cuyo texto figura en uno de los anexos recogidos en la sección mencionada. Por su parte, la sección D ofrece el texto íntegro del informe del segundo período de sesiones del Comité de Comercio, celebrado en Panamá del 11 al 19 de mayo del presente año. Se cierra el volumen con la sección E: "La Secretaría de las Naciones Unidas y el mercado común", en que se han recogido el discurso pronunciado por el Secretario General en la sesión inaugural del octavo período de sesiones de la Comisión, y la exposición hecha por el Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL ante la "Comisión de los 21", reunida en Buenos Aires a fines de abril.

Del material reunido en este volumen, que tiene ante todo extraordinaria actualidad —y así puede deducirse de los fechas mencionadas—, encontrará el lector a lo largo del texto, y en general al frente de cada una de las secciones, la referencia bibliográfica necesaria. La selección de los documentos reunidos se ha hecho con el designio deliberado de ceñirse lo más posible al tema concreto del mercado común latinoamericano, y aunque el problema de los pagos se toca como es natural en varias de las secciones del volumen, todo lo referente a la tarea específica encomendada al Grupo de Trabajo de Bancos Centrales se ha dejado de momento a un lado, destinándolo a una próxima publicación. Sin embargo, de ese material hay clara referencia en los textos que recogen las páginas que siguen, y está a disposición de los lectores en los documentos mimeografiados en que se ha publicado provisionalmente. Por otra parte, alguno de sus documentos fundamentales —por ejemplo, el Protocolo aprobado en Río de Janeiro en noviembre de 1958 por el Grupo de Trabajo antes citado— figura entre los anexos que lleva una de las secciones del volumen.

A

EL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO Y EL REGIMEN DE PAGOS MULTILATERALES

E/CN.12/C.1/9

28 de marzo de 1959

Primera Parte

INFORME DE LA SECRETARIA EJECUTIVA

I. Significación del mercado común en el desarrollo económico de América latina

1. *Concepto dinámico del mercado común*

Las páginas que siguen se proponen encarar el problema del mercado común desde el punto de vista del desarrollo económico latinoamericano. La imperiosa necesidad de formas progresivas de integración económica se fue haciendo presente desde los primeros trabajos de esta Secretaría[1] y después afirmándose[2] hasta llegar a concretarse en las recomendaciones que acerca de la estructura del mercado común y las normas que han de regir su funcionamiento, ha elaborado el Grupo de Trabajo del Mercado Regional con la estrecha colaboración de esta Secretaría.[3]

El Grupo de Trabajo se ha empeñado en encontrar soluciones ajustadas a la realidad. El mercado común deberá ser el resultado de una política más que de una fórmula. Podría pensarse desde luego en una fórmula completa y de largo alcance en que bienes y servicios, hombres y capitales circulen libremente, sin trabas de ninguna naturaleza, en un vasto mercado común latinoamericano. Este objetivo final deberá tenerse siempre presente, aunque sólo podrá alcanzarse por etapas. En la primera de ellas habría que limitarse a fijar metas parciales pero realizables. Y lograrlas tendrá que ser necesariamente el fruto paciente de una política concebida con realismo y practicada con persistencia de propósitos.

Esta política requiere pasar ineludiblemente por una etapa experimental. Tal es el concepto dominante en las recomendaciones. Habría una primera etapa de diez años al fin de la cual el nivel medio de derechos arancelarios entre los países latinoamericanos tendría que reducirse en forma sustancial. Y se dejaría para una nueva negociación el decidir acerca de cómo proseguir esta política en una segunda etapa futura.

La reducción de derechos que se desea hasta llegar al nivel medio no sería uniforme, sino que se establecería según grupos de países y categorías de productos. Estas distinciones más que a un simple propósito de clasificación, obedecen a una idea fundamental: tener en cuenta los diferentes grados de desarrollo económico de los países latinoamericanos y las dificultades prácticas de aplicar las reducciones.

El mercado común debiera dar iguales oportunidades para acelerar su desarrollo a todos y cada uno de los países latinoamericanos. Pero como sus situaciones relativas son desiguales en virtud de esos diferentes grados evolutivos, se impone un tratamiento diferencial para lograr en lo posible esa igualdad de oportunidades frente al mercado común.

Por grande que sea el cuidado que se haya puesto en llegar a fórmulas adecuadas, sólo su aplicación práctica permitirá aquilatar su verdadera eficacia. De ahí también la conveniencia de introducir una gran flexibilidad de procedimientos y de establecer previsoramente cláusulas de escape o salvaguardia en esta etapa experimental. Después de estos primeros diez años las enseñanzas de los hechos permitirán orientar más certeramente los esfuerzos hacia la consecución del objetivo definitivo.

Todo esto es de comprensible prudencia. La idea del mercado común se ha ido abriendo ancho camino en la conciencia latinoamericana. Pero subsisten aprensiones muy explicables: la de resguardar la producción existente —sea primaria o industrial— de una competencia que pudiera acarrear graves trastornos y que no son inherentes al mercado común. Este responde a un concepto esencialmente dinámico, y mira hacia el futuro, al futuro inmediato y al futuro de una América Latina, cuyos 193 millones de habitantes se habrán aproximado a los 300 millones hacia 1975, excediendo probablemente los 450 millones al trasponer este siglo.

En países escasos de capital y cuya aptitud de crecimiento ha probado aún ser insuficiente para absorber con eficacia grandes masas de potencial humano que malogran gran parte de su esfuerzo en formas rudimentarias de producción, no sería admisible fórmula alguna que trajera consigo fenómenos persistentes de desempleo de factores productivos. No es otro el trasfondo de una preocupación frecuente: las consecuencias que podría tener la súbita eliminación del proteccionismo entre los países latinoamericanos. Ese proteccionismo ampara gran parte de las actividades existentes. Pero tal como se ha concebido, el mercado común no concierne tanto a esas actividades como a las que tendrán que desarrollarse de ahora en adelante en respuesta a las exigencias del crecimiento económico.

Esas exigencias serán de considerable amplitud. Para limitarse a un período relativamente corto: si América Latina recupera y mantiene persistentemente hasta 1975 el ritmo de crecimiento del producto medio por habitante de 2.7 por ciento anual que tuvo en el período 1945-55 y que después ha declinado, la demanda de productos industriales se habrá cuadruplicado. Alrededor del 90 por

[1] Véase *Estudio económico de América Latina 1949* (E/CN.12/164/Rev.1) Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 1951.II.G.1

[2] Véase el informe *Los pagos y el mercado regional en el comercio interlatinoamericano. Análisis y recomendaciones* (E/CN.12/C.1/4) preparado por los consultores señores Eusebio Campos y José Garrido Torres, en colaboración con la Secretaría. (Ese documento se incorporó después al volumen *Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano* (E/CN.12/423), Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 1957.II.G.5, (pp. 101 *ss.*)

[3] Los textos de los informes de la primera y segunda reuniones del Grupo se ofrecen en la Segunda Parte de esta sección A, pp. 22 *ss.*

ciento de esta demanda industrial tendrá que satisfacerse con producción de los países latinoamericanos y solamente el resto podrá importarse.

Este incremento de la producción industrial dará amplio margen a la especialización y al intercambio recíproco, sobre todo en las nuevas actividades que habrán de desarrollarse en materia de bienes de capital, automotores y otros bienes duraderos de consumo, así como de productos intermedios. En efecto, a medida que se avanza en este proceso hay que abordar industrias cada vez más complejas en que la dimensión del mercado es factor primordial de productividad. De manera que si la producción continúa en los veinte compartimentos estancos en que ahora se realiza, el fruto de las nuevas inversiones de capital exigido por este avance de la industrialización seguirá alejándose del que se consigue en los grandes centros industriales de más dilatados mercados.

Se trata de industrias que no existen aún, o que están en grado incipiente de desarrollo, y es en ellas donde podrá hacerse con relativa facilidad la reducción o eliminación de derechos aduaneros que supone el mercado común. Por el contrario, en las industrias existentes habrá que proceder con extremo cuidado para prevenir las perturbaciones a que más arriba se hizo referencia. Pero el crecimiento de la demanda podrá ir creando gradualmente allí mismo condiciones propicias a la especialización y el comercio recíproco, a medida que el impulso general de la economía vaya permitiendo el reajuste de las actividades que pudieran verse comprometidas.

En consecuencia, el mercado común podrá realizarse tanto mejor y con tantos menos trastornos en una América Latina que crezca vigorosamente. Pero ese crecimiento vigoroso no podrá lograrse sin la intensificación del comercio recíproco que aquél trata de conseguir. Hay pues estrecha interdependencia entre el mercado común y la aceleración del desarrollo económico.

En realidad, el mercado común responde al empeño de crear un nuevo módulo para un intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la de la industrialización y la de atenuar la vulnerabilidad exterior de estos países. Mientras su economía convergía preferentemente hacia los grandes centros industriales para proveerlos de productos primarios, no existían mayores incentivos al intercambio recíproco. No había —ni tenía por qué haber— estrechas relaciones económicas entre aquéllos, salvo en cuanto a cierta complementación primaria. Lo grave es que ese mismo ordenamiento económico siga subsistiendo en esta etapa de desenvolvimiento industrial. La realización progresiva del mercado común permitirá ir transformándolo gradualmente, con las grandes ventajas que podrán derivarse de una organización más racional del sistema productivo en que se aproveche más eficazmente la potencialidad de la tierra y en que la industria, rompiendo los estrechos límites del mercado nacional, adquiera dimensiones más económicas y, por su mayor productividad, pueda acrecentar su ya ponderable aporte actual al nivel de vida latinoamericano.

Más aún, el mercado común podrá contribuir notablemente a atenuar la vulnerabilidad de estos países a las contingencias y fluctuaciones exteriores, vulnerabilidad que, a pesar de la industrialización, continúa siendo aguda por la misma forma de arbitrario fraccionamiento en que ha venido cumpliéndose este proceso.

2. *El mercado común y la aceleración del crecimiento*

Expuestos estos conceptos preliminares, se entrará ahora en la materia principal de esta sección. La tesis que aquí se sustenta es que el problema económico fundamental de América Latina reside en lograr una tasa satisfactoria de crecimiento económico que le permita estrechar progresivamente las diferencias de ingreso con los grandes centros industriales. Se ha señalado hace un momento la interdependencia entre el mercado común y la aceleración del desarrollo. América Latina pareció adquirir en los años de la postguerra un nuevo impulso de crecimiento económico; pero fue efímero, por ser extraordinarios los factores que en él influyeron preponderantemente. La tasa media acumulativa de crecimiento anual del producto por habitante llegó a ser de 2.7 por ciento y de 3.3 por ciento en el ingreso por habitante en el período 1945-55.[4] Trátase de tasas relativamente altas para América Latina, mas no pudieron mantenerse y en 1955-58 han bajado a 1.1 y 0.5 por ciento respectivamente.

La relación de precios del intercambio exterior ha sido un factor de gran importancia en este movimiento: su elevación en aquel período favoreció el ascenso de la tasa y su deterioro siguiente contribuyó mucho a su ulterior descenso. Mientras no haya signos inequívocos de un nuevo mejoramiento —y no es posible discernirlo por ahora—, recuperar esa tasa de 2.7 por ciento en el crecimiento del producto por habitante significará un problema más difícil que en el pasado y no sólo a causa del factor mencionado.

Por lo demás, una tasa de 2.7 por ciento no responde plenamente a la exigencia social del desarrollo ni se compara con la experiencia reciente de otros países que se industrializan rápidamente. Y sin embargo recuperarla y mantenerla representará vencer considerables obstáculos. Entre ellos hay dos muy importantes y de índole exterior, que están íntimamente ligados: *a)* la relativa lentitud con que tienden a crecer las exportaciones de bienes y servicios, y *b)* las limitaciones que ello mismo impone a la capacidad de absorción de capitales extranjeros. Conviene abordar primero la cuestión de las exportaciones, para plantear después el problema del capital extranjero.

Una tasa de crecimiento de 2.7 por ciento en el producto por habitante significaría un crecimiento del producto global de aproximadamente 5.4 por ciento, dado el ritmo de aumento de la población latinoamericana. Pues bien, todo indica que las exportaciones primarias tenderán a crecer con menos intensidad que el producto. Con las perspectivas actuales no sería prudente calcular un crecimiento medio superior a 3 por ciento anual frente al 2 por ciento del período 1945-55.[5]

Preséntase una marcada disparidad entre este hecho y el probable crecimiento de la demanda de importaciones. Mientras las exportaciones tienden a crecer menos que el producto, las importaciones, como ya se sabe, tienden a hacerlo con mayor intensidad. Es, pues, indudable que la América Latina deberá proseguir la política de sustitución de importaciones y tendrá que hacerlo con toda intensidad para lograr la tasa de crecimiento global que se ha mencionado.

Habría que admitir la posibilidad de un crecimiento más

[4] La diferencia entre ambas tasas está dada por los efectos de la relación de precios del intercambio.

[5] Estas y otras proyecciones aquí mencionadas se ofrecen en el estudio *La influencia del mercado común en el desarrollo económico de América Latina* (E/CN.12/C.1/13) incorporado al presente volumen en su sección B, pp. 45 *ss.*

intenso de las exportaciones. ¿Atenuará esto la necesidad de sustituir importaciones? Esta podría ser *una* de las soluciones alternativas. La otra podría ser aprovechar ese crecimiento más intenso de las exportaciones para acelerar el ritmo de crecimiento del producto por sobre la tasa mencionada de 2.7 por ciento por habitante. En tal caso las conclusiones y el orden de magnitud de las conclusiones no tendrían por qué alterarse sensiblemente.

3. *Desarrollo exagerado del coeficiente de importaciones*

¿Hasta qué punto podrá hacerlo dentro del módulo actual del intercambio? Esta pregunta surge espontáneamente al estimar el descenso que habrá de ocurrir en el coeficiente de importaciones. Si se cumple en medida adecuada esa política sustitutiva, las importaciones —que ahora constituyen el 16 por ciento del producto global de América Latina— representarán apenas una proporción del 7.7 por ciento hacia 1975, de acuerdo con la capacidad de compra derivada de las exportaciones tradicionales de la región.

Este coeficiente representa el promedio del conjunto de los países latinoamericanos. Los países de Europa occidental tienen actualmente un coeficiente medio de 18.5 por ciento, que en buena parte está constituido por su comercio recíproco. En efecto, ese comercio representa aproximadamente el 9.0 por ciento del ingreso bruto global de estos países, en tanto que el 9.5 por ciento restante —hasta completar ese coeficiente global de 18.5 por ciento— corresponde al comercio con el resto del mundo.

En cambio, en ese coeficiente medio de 7.7 por ciento relativo a América Latina, el comercio recíproco apenas representaría el 1.2 por ciento, si no se introducen cambios fundamentales en la política comercial. Es manifiesto el contraste entre las dos situaciones. En Europa occidental la elasticidad ingreso relativamente pequeña de la demanda de importaciones de productos primarios y la política proteccionista a la agricultura han contribuido notablemente a reducir el coeficiente de importaciones con respecto al resto del mundo; pero, en cambio, el desarrollo del comercio entre los países que constituyen ese conjunto económico ha favorecido el proceso de especialización industrial entre ellos, proceso que el mercado común alentará considerablemente sin duda alguna.

Los Estados Unidos, en virtud de los mismos factores que en Europa occidental, han llegado a un coeficiente más bajo todavía con respecto al resto del mundo, pero tienen un coeficiente de intercambio interno a todas luces mucho más alto que el de Europa occidental, puesto que hay allí un verdadero mercado común entre las cincuenta partes constitutivas de esa vasta zona de integración económica. Lo mismo podría decirse de la URSS, cuyo coeficiente exterior parecería ser de apenas el 2 por ciento y que cuenta también con otro dilatadísimo mercado común y un desarrollo muy pujante.

Conviene ahora detenerse un momento en el coeficiente latinoamericano. El descenso tan intenso que experimentaría según las proyecciones mencionadas, señala los obstáculos cada vez mayores que irá encontrando la política sustitutiva de importaciones, política que tendrá que avanzar hacia tipos de producción que requieren amplio mercado para realizarse con satisfactoria economicidad. Los países de mayor población de América Latina han podido llegar a una dimensión económica adecuada en algunas de sus industrias de consumo, aunque el mercado nacional sigue siendo demasiado estrecho en muchos casos para hacer posible una racional especialización que permita reducir los costos. Y a medida que se penetra en las industrias de bienes de capital, en las de automotores y en las de ciertos bienes duraderos de consumo se vuelve más evidente la necesidad de expandir el mercado nacional. Sin embargo, si no se organiza el mercado común, cada país, forzado por la necesidad ineludible de sustituir importaciones, tendrá que entrar cada vez más en esas industrias, y tendrá que hacerlo a costos sumamente altos. Es este un punto de la mayor importancia, pues la industrialización no es un fin en sí misma, sino un medio eficiente para acrecentar la productividad media y por tanto el nivel de vida de la población. Y si las cuantiosas inversiones que requieren esas industrias arrojan un producto medio muy inferior al que tienen en los centros industriales de amplio mercado, se habrán malogrado en gran parte las consecuencias benéficas de esta nueva etapa de la industrialización en los países latinoamericanos más avanzados.

Esos países —la Argentina, el Brasil, Chile y México— abarcan ahora alrededor del 70 por ciento de la producción industrial del conjunto de América Latina y tienen el 65.1 por ciento de su población. El resto de los países está aún en la etapa incipiente de la industrialización. ¿Van a repetir la experiencia de aquellos otros tratando de producir dentro de sus fronteras todos los bienes industriales de consumo corriente que requieren? ¿Abordarán también el tipo más complejo de producción en que están avanzando los países desarrollados?

La experiencia no podrá repetirse en las mismas condiciones, sino en condiciones generalmente inferiores debido a la menor población, al menor ingreso y, en consecuencia, a la menor demanda. La necesidad de industrialización de estos países es indiscutible, pero también es indudable que pretender cumplir este proceso dentro de cada compartimento estanco les privará —y en grado mucho mayor que a los países más grandes— de las oportunidades de especialización y costos bajos que sólo podrán lograrse dentro de un mercado común, y siempre que éste se organice en forma de estimular positivamente la expansión industrial de los países incipientemente desarrollados de la región.

La realización gradual del mercado común hará posible ir compensando —al menos en parte— la disminución del coeficiente de importaciones del resto del mundo a raíz del crecimiento relativamente lento de las exportaciones de productos primarios con el incremento del coeficiente de importaciones recíprocas. No es posible, desde luego, un cálculo seguro de lo que podría ser este coeficiente hacia 1975, pero sí lo es disponer de un simple orden de magnitudes. Si ahora alcanza a 1.5 por ciento, sería ilusorio pensar que pudiera crecer hasta 9.5 por ciento y compensar totalmente el descenso del coeficiente con el resto del mundo. Ello significaría acrecentar en más de 17 veces el monto actual del tráfico interlatinoamericano que llega a 765 millones de dólares.[6] Si éste creciera 11 veces, el coeficiente sería de 5.9 por ciento con un monto de 8 300 millones. Esto podría constituir una meta plausible para el mercado común, a fin de no volver extremadamente difícil —si es que no imposible— el designio de recuperar y mantener persistentemente la mencionada tasa de crecimiento medio anual de 2.7 por ciento en el producto por habitante.

[6] En dólares de 1950, promedio de los años 1954-56. Debe señalarse que las cifras de valores monetarios siempre están expresados en este informe en dólares de 1950. Las cifras globales de producción e ingreso pueden convertirse en dólares de 1959 aumentándolos como un 20 por ciento. En cambio, las cifras del comercio exterior y las de productos individuales tienen deflacionadores particulares.

4. *El aumento de las exportaciones al resto del mundo*

Sin embargo, no es ésta la única posibilidad de compensar el descenso del coeficiente con el resto del mundo. Hay otras dos posibilidades que dependen principalmente de la política comercial de los grandes centros industriales frente a América Latina: *a)* atenuar el proteccionismo a los productos primarios, y *b)* estimular el tráfico de productos industriales con esta región.

Lo primero ha sido objeto de recomendaciones muy claras del grupo de expertos que el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) reunió hace poco tiempo para dictaminar sobre este y otros problemas conexos.[7] En la medida en que los países latinoamericanos puedan acrecentar sus exportaciones primarias crecerán también sus importaciones industriales. Se ha señalado ya en otros informes que en todo esto hay un elemento implícito de reciprocidad; y la experiencia demuestra concluyentemente que en América Latina las mayores exportaciones son seguidas muy poco tiempo después por mayores importaciones. Pero estas importaciones no serán las mismas de antes. El desarrollo económico trae consigo la necesidad imperiosa de cambiar su composición en concordancia con las transformaciones de la estructura interna de la economía.

Esta consideración tiene importancia para la política comercial. La tarifa aduanera entre los países latinoamericanos y el resto del mundo no podría cristalizarse en una determinada forma frente a las exigencias del desarrollo económico. A medida que se avanza en la sustitución de importaciones, habrá que ir modificándola por la necesidad de dar protección a nuevas industrias sustitutivas y sin perjuicio de las reducciones de derechos que sea posible establecer en las industrias ya existentes.

La otra posibilidad de atenuar el descenso del coeficiente de importaciones sería la exportación de manufacturas de países de América Latina a otras partes del mundo. Parecería un tanto paradójico que estos países, que requieren aún protección aduanera, puedan competir industrialmente en el propio territorio de los grandes centros. Pero esto es lo que está ocurriendo precisamente con los países de Europa occidental en el mercado de los Estados Unidos. Más aún, hay países asiáticos que están desarrollando ahora su exportación textil a países europeos. Que se expanda este tipo de intercambio industrial depende de dos factores: por un lado, la aptitud de América Latina para exportar y, por otro, la disposición de los grandes centros a facilitar las correspondientes importaciones mediante un tratamiento arancelario adecuado.

En cuanto a lo primero, el mercado común, al contribuir a la rebaja de los costos, podrá dar impulso decisivo a ciertas líneas de la exportación industrial. Hay que reconocer que las facilidades creadas en el mercado interno por la política sustitutiva de importaciones no han dado lugar, hasta ahora, a iniciativas ponderables en materia de exportaciones industriales al resto del mundo. Más aún, al haberse exagerado en muchos casos la política proteccionista mediante restricciones muy pronunciadas —cuando no prohibiciones— a la importación, se ha enrarecido considerablemente la atmósfera de competencia en el mercado interno. La vuelta a la tarifa de aduana como elemento de protección, la rebaja de derechos entre países latinoamericanos, en unos casos, y su eliminación en otros, tenderán a restablecer el espíritu de competencia con notorias ventajas para la política de industrialización. Dentro de este nuevo ambiente, el desarrollo gradual de una corriente de exportaciones industriales al resto del mundo podría ser uno de los objetivos de la política comercial latinoamericana.

Es claro que el éxito de esta política dependerá también de la receptividad de otros países, especialmente de los centros industriales avanzados. En algunos de ellos se advierte ya cierta tendencia a emplear su mano de obra en industrias de alta calidad técnica y crecimiento relativamente rápido, en desmedro de otras que —en igualdad de condiciones competitivas— no podrían resistir la competencia de industrias similares de países relativamente nuevos en el campo industrial. Si los centros industriales más avanzados del resto del mundo logran mantener persistentemente una tasa satisfactoria de crecimiento económico, y su impulso técnico sigue llevándolos a formas cada vez más complejas y elaboradas de actividad industrial que absorban mano de obra desalojada de otras actividades, podrían abrirse perspectivas hasta ahora insospechadas para las exportaciones industriales latinoamericanas.

Se conciben así formas recíprocamente ventajosas de intercambio industrial muy diferentes, por su significación, del intercambio tradicional de materias primas por productos elaborados.

Todo esto pone de manifiesto que la política del mercado común latinoamericano, tal cual se ha concebido, lejos de conspirar contra el comercio internacional, podría estimularlo. Se ha demostrado repetidas veces que la industrialización ha tendido históricamente a aumentar antes que a restringir el intercambio entre los países que se industrializan, salvo cuando se ha desenvuelto en compartimentos estancos como en el caso latinoamericano. Pero este estímulo del comercio internacional no sólo depende de las formas en que aquí se conciba el mercado común y de su influencia favorable sobre los costos de producción, sino también de la receptividad de los centros industriales y de que la política comercial entre unos y otros aproveche eficazmente estas nuevas posibilidades de intercambio.

Para decirlo de otro modo, será necesario una readaptación de la política comercial a las nuevas condiciones de la realidad. Sin ella, el mercado común latinoamericano no podrá por sí mismo alentar el intercambio con los grandes centros. Si la corriente comercial de América Latina hacia ellos continúa siendo de productos tradicionales, y éstos siguen sujetos a las mismas trabas que existen ahora, la cuantía de importaciones provenientes de esos grandes centros será la misma con o sin mercado común, y sólo habrá variado su composición. Pero si la readaptación de la política comercial mejorase la tendencia de esas exportaciones primarias, y al mismo tiempo abriera aquellas nuevas perspectivas de exportaciones industriales, el mercado común latinoamericano podría traducir concretamente su potencialidad para ampliar el intercambio.

5. *Sustitución de importaciones y crecimiento industrial*

Dada una determinda tasa de desarrollo económico en América Latina, la política de sustitución de importaciones no necesitaría adquirir la amplitud que tendría de otro modo, si se desarrollara este género de exportaciones industriales. América Latina estaría pagando con ellas importaciones industriales que si no tendría que sustituir para lograr esa tasa de desarrollo. Esta posibilidad no significa en modo alguno que vaya a atenuarse el ritmo de crecimiento industrial que de otra forma tendría que alcanzarse.

Es éste un aspecto importante sobre el cual conviene de-

[7] Véase GATT, *Trends in International Trade. A Report by a Panel of Experts,* Ginebra, octubre de 1958.

tenerse un momento. Recuérdese ante todo que, desde el punto de vista del potencial humano, la industria —al igual que otras actividades urbanas— tiene la función dinámica de absorber la mano de obra que en virtud del progreso técnico no se necesita ya en la agricultura y otras actividades primarias, en la artesanía y en ocupaciones de tipo precapitalista y de muy baja productividad. Cuanto más intenso es allí el progreso técnico, tanto más fuerte tiene que ser el ritmo de crecimiento de la ocupación industrial, si las consecuencias de la tecnificación no han de malograrse en el desempleo o en el empleo ineficaz de la mano de obra que la producción primaria y aquellas otras actividades no requieren ya.

En consecuencia, la amplitud con que la industria tiene que cumplir este papel dinámico de absorber mano de obra no es en modo alguno arbitrario, dada una tasa de crecimiento de las exportaciones primarias. Si el comercio se mantiene dentro de sus moldes tradicionales y las exportaciones industriales no se desenvuelven, tendrá que emplearse en industrias sustitutivas de importación una proporción mayor de mano de obra que si se desarrolla ese otro tipo de exportaciones.

Esas proporciones tienen decisiva importancia en el ritmo de crecimiento de la masa de bienes industriales de que disponga un país para su consumo y capitalización. Una proporción muy alta de mano de obra empleada en actividades sustitutivas —o sea, un bajo coeficiente de importaciones— significa que un país está estableciendo toda suerte de industrias sin atender a las ventajas de la especialización; de tal modo que la productividad de su mano de obra será menor que la que pudiera obtenerse con una organización racional de la industria con más amplios mercados. Por lo tanto, la misma ocupación industrial podrá traducirse en una masa mayor o menor de bienes producidos, según sea el grado de especialización industrial que se hubiese logrado.

6. El principio esencial de la reciprocidad en el tráfico interlatinoamericano

El desarrollo de las exportaciones industriales hacia el resto del mundo podrá ser una de las consecuencias derivadas del mercado común, aunque no su objetivo primordial, directo e inmediato. Este objetivo es doble: *a)* desarrollar intensamente las exportaciones industriales de cada país latinoamericano al resto de ellos, y *b)* dar fuerte estímulo al comercio tradicional de productos primarios, a fin de mantener dentro de límites de razonable economicidad la política nacional de sustitución de importaciones. Si un país se propone crecer con un ritmo superior al lento ritmo impuesto por el crecimiento de sus exportaciones, no tiene actualmente otra alternativa que sustituir con producción interna todo aquello que no le es dable importar. El mercado común le dará otra alternativa: desarrollar exportaciones industriales a los otros países a fin de procurarse en ellos bienes que de otro modo se habría visto forzado a sustituir. En esta forma, en vez de tratar de implantar toda suerte de industrias sustitutivas, cada país podrá especializarse en las que juzgue más convenientes según sus recursos naturales, las aptitudes de su población y las posibilidades de su propio mercado; y acudirá a importaciones provenientes de los demás a fin de satisfacer otras necesidades de bienes industriales que no hubieran podido satisfacerse a base de importaciones del resto del mundo.

Todo ello plantea problemas de gran importancia para el funcionamiento del mercado común. Se acaba de decir que éste ofrece una alternativa a la política de sustitución de importaciones: adquirir en otros países latinoamericanos bienes industriales que antes se importaban del resto del mundo, pagándolos con un incremento de exportaciones. Este último punto es de primordial importancia. La política sustitutiva no es arbitraria, aunque pueda aplicarse arbitriariamente en la práctica: se sustituyen importaciones porque no hay exportaciones suficientes para pagarlas. La ventaja del mercado común estriba en que ofrecerá la oportunidad de realizar estas exportaciones a otros países de América Latina a fin de adquirir holgadamente en ellos las importaciones que ya no pueden traerse del resto del mundo.

Ahora bien, si un país no pudiera realizar esas exportaciones en medida suficiente a otros países latinoamericanos, no se cumplirá la alternativa del mercado común; y el país en cuestión podría encontrarse en condiciones menos favorables de las que hubiese tenido sin ese mercado. Conviene esclarecer con un ejemplo este caso, a fin de discutir más adelante las medidas correctivas que habría que aplicar para conseguir el buen funcionamiento del mercado común.

Supóngase un país que, dada cierta tendencia de sus exportaciones, requiera llegar a una sustitución de importaciones de 200 millones de dólares en un determinado período. La falta de un mercado común obligaría a este país a establecer todas las industrias necesarias para lograr este objetivo, cualquiera que fuese su productividad. El mercado común va a ofrecerle la oportunidad de desviar una parte de esas importaciones hacia otros países de América Latina y limitar en esta forma la cuantía de las sustituciones. Supóngase que esta desviación de importaciones llega a 150 millones y que sustituyen los 50 millones restantes. Esto no significa que el país en cuestión desarrollará sólo nuevas industrias que produzcan esos 50 millones de sustitución; deberá también tener la posibilidad de aumentar la producción existente, o establecer otras industrias para exportar por valor de 150 millones de dólares. En otros términos, aparte del crecimiento de las actividades existentes, habría una producción adicional de 200 millones, con el consiguiente aumento de ocupación de factores productivos. El país lograría así una tasa de crecimiento mayor que la que hubiera tenido sin esta alternativa, debido a la mayor productividad aparejada por la especialización industrial.

¿Qué sucedería si, en vez de ello, el país desviase simplemente sus importaciones del resto del mundo a otros países latinoamericanos? Importaría 150 millones más de estos países y menos de aquél, y el establecimiento de nuevas industrias se limitaría a aquellos 50 millones de sustitución. No se habrían desarrollado industrias de exportación, ni habría aumentado la producción existente con tal propósito, y por lo tanto no se habría conseguido la tasa de desarrollo que el país se proponía alcanzar.

No se analizarán aquí las razones por las cuales un país podría verse llevado a tal situación. Si a causa de ello quedaran factores productivos sin ocupar, la sustitución de importaciones por aquellos 200 millones de dólares hubiera sido más conveniente que la desviación unilateral de importaciones hacia otros países latinoamericanos.

Hay pues un elemento esencial de reciprocidad en el mercado común cuya ausencia podría poner en precaria situación a algunos países, y de ello volverá a hablarse más adelante, porque ahora conviene abordar otro aspecto del problema que se considera. El mercado común no sólo permitirá diversificar las exportaciones, al agregar exporta-

ciones industriales a las de productos primarios, sino también diversificar las importaciones. Todo ello contribuirá a atenuar la vulnerabilidad exterior de los países latinoamericanos.

7. *La vulnerabilidad exterior*

Una de las paradojas del crecimiento económico de América Latina es que países que pretendían disminuir su vulnerabilidad mediante la industrialización han vuelto a encontrarse en situación muy vulnerable. Esto se debe justamente a que la política sustitutiva se ha realizado en compartimentos estancos. En los países más avanzados de América Latina la sustitución ha llegado a tales extremos que las importaciones se han reducido a aquellos productos que son esencialmente para el mantenimiento de la actividad económica. De este modo, cuando en la fluctuación de las exportaciones se contrae la capacidad para importar, como ya no hay bienes de consumo corriente a los cuales aplicar restricciones, se vuelve forzoso hacer recaer éstas sobre los propios productos esenciales.

Así pues, el hecho ya señalado de que el coeficiente de importaciones haya descendido a proporciones muy bajas, ha traído consigo una nueva forma de vulnerabilidad exterior que no se conocía antes. En tiempos pretéritos, cuando las exportaciones —y, por tanto, las importaciones— representaban una fuerte proporción del ingreso, había siempre un amplio margen comprimible en tales importaciones para hacer frente a un movimiento adverso del intercambio exterior; pero la fluctuación de las exportaciones tenía, en cambio, sobre la demanda interna una influencia considerable, que se ha atenuado en gran medida con el descenso del coeficiente. En otros términos, la economía era entonces vulnerable sobre todo por el lado de la demanda; ahora lo es principalmente desde el otro extremo: el abastecimiento de importaciones esenciales que, al reducirse, comprometen el nivel de ocupación.

Compárese esta situación con la de los países de Europa occidental cuyo coeficiente de importaciones es más alto, y se notará un contraste muy significativo. Allí también han cambiado su composición las importaciones, pero, aparte del comercio con el resto del mundo, el intercambio entre los diferentes países que constituyen esa zona está compuesto de una extensa gama de bienes de consumo, además de materias primas esenciales y bienes de capital. No se han visto esos países forzados a la selección arbitraria en que han debido incurrir los de América Latina; y si bien es cierto que en algunos países la escasez de dólares ha obligado a severas restricciones, se ha procurado no afectar —al menos en la misma medida— el tráfico recíproco, y ello ha permitido mantener esa amplia gama de importaciones. De esta manera, el país que sufre una crisis persistente de pagos tiene una libertad de maniobra que han perdido, o tienden a perder, los países más avanzados de América Latina.

El establecimiento del mercado común hará posible ir corrigiendo paulatinamente esta deformación del intercambio y previniendo que ocurra en los países en que no se ha registrado. Mediante una progresiva especialización, el mercado común permitirá abastecerse recíprocamente de una parte creciente de aquellos bienes de que se han visto privadas las importaciones, y esto dará margen para volver a diversificar las compras exteriores que se hagan en el resto del mundo. No se trata de volver hacia atrás en esta materia, pero el progreso técnico y la transformación de los hábitos y los gustos va incorporando continuamente nuevos bienes de consumo o nuevos tipos o modalidades en los bienes existentes, y, a medida que el comercio recíproco vaya desenvolviéndose entre los países latinoamericanos, podrá irse haciendo lugar a estas nuevas importaciones. Más aún, el desarrollo de las exportaciones industriales al resto del mundo podrá dar creciente impulso a este saludable proceso de rediversificación de las importaciones.

A todo ello podrá agregarse el desarrollo del intercambio recíproco de bienes industriales de consumo dentro del mercado común. Es cierto que en estas páginas se ha puesto el acento sobre aquellos bienes en que tendría que proseguir la sustitución de importaciones en los países más avanzados: las materias primas e intermedias, los bienes de capital, los automotores y otros bienes duraderos; pero ello no excluye la posibilidad de iniciar también un esfuerzo de especialización de ciertas industrias de consumo ya existentes, sobre todo en aquellos casos en que el crecimiento de la demanda facilita esta evolución. Más aún, el desarrollo de las industrias de consumo será con frecuencia el medio con que los países de incipiente desarrollo concurran al mercado común con sus exportaciones industriales.

De esta manera en la composición de las importaciones se introducirá gradualmente el elemento de flexibilidad que han ido perdiendo en virtud de la forma peculiar que la política sustitutiva ha adquirido en América Latina. Cuando ello se logre, se habrá atenuado considerablemente la vulnerabilidad exterior, porque se habrá restablecido un prudente margen de compresión de importaciones.

Sin embargo, en lo que concierne al intercambio recíproco de los países latinoamericanos cabe esperar que el establecimiento, junto al mercado común, de un régimen adecuado de pagos y créditos permita hacer frente a las fluctuaciones de aquél sin necesidad de acudir más que en casos extremos a ese margen comprimible.

8. *Necesidad ineludible de desarrollar intensamente las industrias de bienes de capital*

Hay dos factores estrechamente ligados que obstaculizan la aceleración de la tasa de desarrollo económico latinoamericano: el crecimiento relativamente lento de las exportaciones de bienes y servicios y la limitada capacidad de absorción de capital extranjero. La organización del mercado común constituye la respuesta al gran problema que tales hechos plantean. Ese mercado —como se ha visto en la sección anterior— permitirá realizar racionalmente, mediante una adecuada especialización interlatinoamericana, la política de sustitución de importaciones provenientes del resto del mundo a fin de hacer frente a ese lento crecimiento de las exportaciones primarias. Pero el mercado común permitirá además afrontar el serio problema derivado de aquella limitación en la capacidad receptiva de capital extranjero.

En realidad, esta limitación es consecuencia del lento crecimiento de las exportaciones. A medida que aumenta la masa de capital extranjero se acrecientan también sus servicios financieros y van requiriendo una proporción creciente de los recursos provenientes de las exportaciones, y cuanto más crezca la proporción de estos servicios tanto menos margen habrá para la importación de bienes de capital con esos recursos. Alrededor del 15 por ciento del valor total de las exportaciones latinoamericanas hacia el resto del mundo se absorbe actualmente en el pago de servicios, incluyendo las amortizaciones. A la luz de la experiencia, podría suponerse que una proporción del 30 por

ciento de las exportaciones debiera ser el límite máximo de los servicios financieros.

Véase ahora la cantidad de bienes de capital que podrían importarse hacia 1975 si se llegara a ese límite máximo. Para estimarla habrá que hacer supuestos razonables acerca del cambio que será posible en la composición de las importaciones en grandes categorías de bienes, según las cifras siguientes.

PROYECCION DE LA COMPOSICION RELATIVA DE LAS IMPORTACIONES[a]

(Porcientos)

	1955	*1975*
Bienes de consumo	25.0	58.5
Bienes intermedios	40.0	
Bienes de capital	35.0	41.5
	100.0	100.0

[a] Las cifras corresponden a las importaciones procedentes del resto del mundo.

Se supone que la proporción conjunta de los bienes de consumo y los intermedios disminuiría a fin de dar más margen a la importación de bienes de capital, que pasaría así del 35 por ciento del total al 42 por ciento. Esto permitiría a las importaciones de maquinaria y equipo crecer de 2 000 millones de dólares a 3 700 millones. Pero como el crecimiento de la demanda de estos bienes sería mucho más amplio, su producción dentro de América Latina tendría que aumentar a un ritmo muy acentuado, como se desprende de estas otras cifras:

PROYECCIONES DE LA DEMANDA DE MAQUINARIA Y EQUIPO Y FORMA DE SATISFACERLA

(*En millones de dólares*)

	1955	*1975*
Importaciones	2 000	3 700
Producción latinoamericana	200	5 400
Demanda	2 200	9 100

La producción de maquinaria y equipo es ahora relativamente pequeña. Según cómputos aproximados, asciende a unos 200 millones de dólares en toda América Latina, no incluyendo la fabricación de repuestos y las reparaciones, que alcanzan cifras considerables. Pues bien, para satisfacer el crecimiento de la demanda, la producción tendría que crecer a razón de 18 por ciento anual y llegar a unos 5 400 millones de dólares en 1975, lo cual significaría un aumento de 27 veces, mientras el conjunto de la producción industrial aumentaría en cuatro veces.

Si esas proyecciones se cumpliesen, la producción latinoamericana de estos bienes de capital, que satisface ahora alrededor del 10 por ciento de la demanda, cubriría hacia 1975 cerca del 60 por ciento.

Estos cálculos no son desde luego pronósticos, sino que tienen un carácter meramente ilustrativo y permiten formarse una idea aproximada de las dimensiones del esfuerzo necesario en materia de producción de maquinaria y equipo en la hipótesis de que hasta 1975 se utilice al máximo la capacidad de absorción de capital extranjero.

Como quiera que fuere, y aun en el supuesto más moderado de absorción de capital extranjero y más favorable en cuanto a la posibilidad de importar maquinaria y equipo, es evidente que sin el desarrollo considerable de la producción latinoamericana de esos bienes no sería posible llegar a una meta de crecimiento económico como la que se postula en este informe. Por esta razón, las industrias de maquinarias y equipos deberán tener un alto orden de prelación en las inversiones de capital extranjero a fin de que el conjunto de América Latina pueda mantener con sus propios recursos una elevada tasa de capitalización. Aquí está, pues, el papel importantísimo que el capital extranjero tendrá que desempeñar en los próximos años: ayudar a crear las condiciones necesarias para que la economía latinoamericana pueda crecer intensamente con sus propios recursos.

Desde otro punto de vista, que los cambios estructurales que es necesario introducir en la producción industrial ofrezcan un campo propicio a la inversión extranjera no significa que la iniciativa y el capital latinoamericano habrán de dejarse de interesar grandemente por esas industrias. Por el contrario, uno de los puntos esenciales de la política del mercado común debiera ser estimular al empresario latinoamericano a penetrar resueltamente en estos nuevos campos de producción, tanto mediante la ayuda técnica como mediante la colaboración financiera. En este y otros sentidos sigue teniendo actualidad lo que se expresó hace algunos años en un informe presentado a la conferencia de Río de Janeiro.[8] Se dijo entonces que los empresarios latinoamericanos "se encuentran indudablemente en condiciones económicas y técnicas inferiores a las de los extranjeros y el esfuerzo que se haga para atenuar esta diferencia tendrá notables efectos sobre el desarrollo económico y el funcionamiento del sistema de libre iniciativa".[9]

9. *La situación especial de la agricultura*

Se ha señalado ya el papel dinámico que correspondía a la industria desde el punto de vista de la distribución del potencial humano: absorber la mano de obra que, en virtud del proceso de tecnificación, no se necesita en la producción primaria, así como la que se va desalojando del artesanado y otras actividades precapitalistas de precaria productividad.

Si la producción industrial aumentara 4 veces hasta 1975, según la proyección de incremento del ingreso por habitante a razón de 2.7 por ciento anual, la proporción de la población activa en la agricultura, que es ahora aproximadamente de 50 por ciento, se reduciría aproximadamente a 36 por ciento. (Esta cifra se refiere al conjunto de América Latina. Hay países en que la proporción es y seguirá siendo muy elevada.)

Ese hecho lleva a considerar otro aspecto de gran importancia. La población agrícola se divide en dos grandes categorías: *a)* la que trabaja en la agricultura para la exportación, y *b)* la consagrada a abastecer las necesidades del mercado interno. En la agricultura destinada al consumo interno suelen prevalecer formas de explotación anacrónicas de muy baja productividad, a las que se agrega en muchos casos el empobrecimiento del suelo tras largo tiempo de cultivo reiterado sin devolverle su fuerza productiva. Todo ello explica en parte —aunque no del todo— que la agricultura de consumo interno requiera en algunos

[8] Reunión de Ministros de Hacienda o Economía en Cuarta Sesión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA, celebrada en noviembre de 1954. Véase *La cooperación internacional en la política de desarrollo económico* (E/CN.12/359), Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 1954.II.G.2.

[9] *Ibid.*, p. 34.

casos medidas de protección para poder subsistir frente a la competencia extranjera.

No cabe duda que la brusca irrupción de esa competencia a raíz del mercado común afectaría profundamente a esas actividades protegidas. ¿Dónde iría a ocuparse entonces la mano de obra de allí desalojada? ¿Qué se haría con la tierra que quedara así sin ocupar?

El cálculo de la disminución porcentual de la mano de obra empleada en la agricultura antes señalado se refiere a las actividades existentes en el supuesto de que continúe acrecentándose la producción con un progresivo mejoramiento de la técnica. La industria tendría que desenvolverse con mayor amplitud todavía que en las proyecciones hechas, y con la consiguiente elevación de la tasa de crecimiento del producto por habitante, si además de ello hubiera que absorber una cuantía importante de mano de obra desalojada de la agricultura por la competencia exterior.

Sin embargo, llegar a ese crecimiento industrial supone un esfuerzo de considerable magnitud y no sería prudente asentar la política del mercado común en el supuesto de tasas más elevadas, aunque cabe admitir su posibilidad. De ahí que el problema de la producción agrícola tenga que encararse con un criterio muy especial, como es el caso del mercado común de Europa occidental y del proyecto escandinavo. No sería aconsejable pensar en disminuir o eliminar la protección existente sin un reajuste de la producción, conforme a un juicioso programa de desarrollo y tecnificación de la producción agrícola. Esto no significa que el mercado común no tendrá influencia alguna sobre la situación existente. Sin duda que podrá tenerla. En efecto, ofrecerá una alternativa de que ahora no se dispone con facilidad: importar un producto agrícola a más bajo costo que el producido internamente, ya sea a cambio de exportaciones de otros productos primarios o de productos industriales. En otros términos, el mercado común va a ofrecer la oportunidad, primero, de reajustar gradualmente la producción existente a fin de lograr un empleo más adecuado de la tierra combinado con las importaciones, y, segundo, de contener por lo menos el avance de la protección frente a la competencia de otros países latinoamericanos cuando sea dable resolver más satisfactoriamente el problema de abastecimiento interno mediante el intercambio recíproco.

Las consideraciones de prudencia que se han mencionado más arriba no son en realidad incompatibles con un amplio desarrollo del comercio de productos agrícolas entre los países latinoamericanos. Este comercio llega actualmente a unos 400 millones de dólares, de los cuales 300 millones corresponden a 11 productos determinados. En las proyecciones contenidas en el informe antes citado,[10] se calcula que el comercio de esos 11 productos podría aumentar hasta alrededor de 1 100 millones hacia 1975, sin necesidad de retroceder en la producción que actualmente se protege: bastaría que en el crecimiento futuro del consumo haya un margen adecuado de incremento de las importaciones de otros países, de acuerdo con la alternativa a que acaba de hacerse referencia.

Desde otro punto de vista, y a medida que progrese la tecnificación y aumente la productividad de la tierra y la mano de obra, las relaciones actuales de costos podrán transformarse sustancialmente y hacer competitivas ciertas líneas de producción que ahora requieren medidas protectoras.

[10] Véase nota 5.

II. La solución concreta del problema del mercado común

El Grupo de Trabajo ha presentado la estructura del mercado común y las normas que debieran regir su funcionamiento junto con un breve informe explicativo de su significación.[11] No es el caso de repetir aquí lo que allí se dice, sino de destacar las características fundamentales de la solución que se propone a los gobiernos. Estas características se refieren a los puntos siguientes: *a)* las etapas del mercado común; *b)* la forma en que se concretarán los compromisos entre los gobiernos a fin de reducir gradualmente el nivel de protección aduanera y eliminar las restricciones no arancelarias; *c)* la constitución de un núcleo inicial de países, la incorporación de otros nuevos y la igualdad de tratamiento a igualdad de grado de desarrollo; *d)* el tratamiento diferencial de los productos según su categoría; *e)* el tratamiento diferencial de los países según su respectivo grado de desarrollo industrial y atendiendo a las categorías de productos; *f)* arreglos de especialización y complementación industrial, y *g)* la reciprocidad en el tráfico interlatinoamericano.

1. *Las etapas del mercado común*

Por la misma forma en que se ha cumplido la política de sustitución de importaciones en una serie de compartimentos estancos, se ha requerido una protección aduanera que, si se justifica en términos generales por la productividad inferior de la industria latinoamericana frente a la de los grandes centros, resulta excesivamente elevada si se confronta con la necesidad de mejorar el nivel de vida de la población. Esta protección se realiza tanto por medio de derechos aduaneros como por una gran variedad de restricciones a la importación, especialmente donde la tarifa aduanera ha perdido su eficacia en gran parte por consecuencia de la inflación.

Se ha considerado que en el término de diez años de firmado un acuerdo podrían eliminarse todas esas restricciones no arancelarias a favor de un régimen adecuado de créditos y pagos, sin perjuicio de transformar algunas de ellas en derechos aduaneros; y que en el mismo período podría lograrse una reducción sustancial del nivel medio de derechos con la eliminación de muchos de ellos entre los países contratantes.

Como se mantendría la protección frente al resto del mundo con los reajustes que se verá a su tiempo, se crearía entonces en América Latina una zona preferencial en favor de su producción primaria e industrial, a fin de dar un gran impulso al intercambio recíproco.

En esta forma se lograría un objetivo muy importante en esta primera etapa, aunque no se llegara todavía a la realización completa del mercado común: la liberación del intercambio en un sentido más lato. La realización completa del mercado común deberá ser materia de una segunda etapa, precedida de una nueva negociación entre los gobiernos para determinar los medios de seguir reduciendo la protección aduanera.

El acuerdo sobre el mercado común supone una decisión

[11] Véase en la Segunda Parte, pp. 33 *ss.*

de enorme trascendencia para el desarrollo de los países latinoamericanos. Por ello se ha juzgado conveniente dividir su realización en esas dos etapas. La primera, además de lograr ese objetivo tan importante de eliminar las restricciones y restringir sustancialmente los aranceles, tendría la virtud de dar a los gobiernos una experiencia de que no disponen ahora para llegar definitivamente al mercado común. En realidad, no hay una fórmula predeterminada que resuelva de antemano todos los problemas. El mercado común tiene que ser objeto de una política que procure dar eficaces soluciones a los problemas que vayan presentándose en su realización gradual y progresiva.

Si bien la idea del mercado común ha avanzado rápidamente, no es posible cerrar los ojos ante ciertas preocupaciones que sólo podrá disipar la juiciosa aplicación de esa política. Una de las más serias aprensiones concierne a la situación en que, frente a la competencia de otros, podrán quedar algunos países cuya industria no se encuentra aún en condiciones plenamente satisfactorias para acomodarse a aquélla sin grandes trastornos. La política común tiene que disponer de elementos de flexibilidad que permitan encarar con acierto estas situaciones.

Por todo ello, parece conveniente atravesar este período experimental de diez años antes de llegar a fórmulas definitivas que permitan tener en cuenta la disparidad inicial de condiciones de los países latinoamericanos, así como la disparidad de situaciones que pudieran presentarse en el desenvolvimiento del mercado común.

De todos modos, la política del mercado común requiere gran convicción y claros objetivos. Si se aplica así, en el término de diez años habrán madurado las circunstancias para llegar a decisiones definitivas en la segunda etapa. En caso contrario, de poco serviría establecer desde ahora fórmulas definitivas que, por haberse adelantado demasiado a los acontecimientos, podrían conducir a situaciones irremediables y comprometedoras además para la esencia misma del mercado.

2. *La forma de los compromisos*

En su primera reunión el Grupo de Trabajo recomendó a la Secretaría que examinara diversas fórmulas de reducción de derechos aduaneros. La Secretaría propuso —y fue aceptada la idea— fijar como objetivo a cumplirse en la primera etapa el de llegar a niveles medios de derechos aduaneros que significasen una reducción sustancial de la protección existente.

Esta idea del promedio tiene la ventaja —además de la flexibilidad que se explica en el comentario pertinente— de ofrecer una solución extremadamente simple, que tenderá a facilitar en forma considerable la negociación del acuerdo inicial. Por ejemplo, si para la categoría de productos industriales de consumo corriente se establece como objetivo la reducción de los derechos a un promedio no mayor del 20 por ciento del valor de las importaciones al terminar la primera etapa, será innecesario determinar en la negociación inicial cómo se aplicará esta reducción a los numerosísimos artículos que constituyen esta vasta categoría. Además, cada gobierno tendrá libertad de acción para modificar o restablecer su tarifa frente al resto del mundo y transformar sus restricciones en derechos en la forma que juzgue más conveniente. Pero sea cual fuere la forma en que proceda, deberá cumplir el compromiso de ir rebajando gradualmente el promedio hasta llegar al nivel pactado al finalizar la primera etapa de diez años.

Esto no evita, desde luego, las negociaciones, pero las distribuye a lo largo de todo el período. Se concibe que en algunos casos un gobierno reduzca o elimine derechos unilateralmente. Sin embargo, es indudable que en la mayor parte de los casos lo hará en negociaciones bilaterales o multilaterales con otros gobiernos, a fin de obtener de ellos rebajas en productos que le interesan especialmente, siempre para llegar al promedio que se hubiere pactado.

En este sentido el procedimiento del promedio ofrece también otra ventaja evidente: establecer un compromiso concreto y bien definido. Si no se estableciera este compromiso y todo se dejara librado a una serie de negociaciones sucesivas, se correría el riesgo de no avanzar en la medida deseada y aun de paralizar el progreso hacia el mercado común. En efecto, sería ilusorio pensar que la reducción de derechos —y su eliminación en algunos casos— será siempre tarea fácil. No cabría desconocer el hecho de que en muchos países latinoamericanos hay industrias que se han acostumbrado a una protección exagerada y en ciertos casos a un régimen prohibitivo que ha hecho olvidar la noción de la competencia exterior. Por más que se proceda gradual y moderadamente en estos casos a fin de evitar sensibles perturbaciones, habrá que ir venciendo numerosas resistencias. El caso más simple será sin duda alguna el de las nuevas industrias hacia las cuales vaya avanzando la política sustitutiva de importaciones del resto del mundo; parecería lógico que la eliminación de derechos no encontrara aquí resistencias. Sin embargo, no sería sorprendente que en cada país surgiera la preocupación de que, a favor de la eliminación de derechos, las nuevas industrias se establezcan en otros países y no en el propio. El elemento de reciprocidad a que se hará referencia más adelante,[12] podrá contribuir a disipar estas aprensiones. Pero las negociaciones no serán fáciles, y tanto más si se considera que las industrias que podrán transformarse en exportadoras no serán las mismas que se verán afectadas por las importaciones. Sólo un criterio superior de gobierno podrá ir resolviendo estos problemas. De ahí la importancia primordial del Comité de Política Comercial y Pagos como órgano de estas negociaciones y del concurso técnico que requerirá en su funcionamiento.

Además del compromiso de reducción de tarifas a niveles determinados, el mercado común exige también aceptar compromisos con respecto a la tarifa frente al resto del mundo. El objetivo final es llegar a la uniformidad de esta tarifa, a fin de asegurar la igualdad de condiciones competitivas en todos los países contratantes. Sin embargo, alcanzar esa meta requiere un tiempo considerable, no sólo por la complejidad de la tarea, sino también porque algunos países tienen que rehacer completamente su tarifa.

Por estas razones, se ha considerado conveniente que esa tarea se vaya cumpliendo parcialmente, comenzando por aquellos artículos o categorías en los cuales la uniformidad sea más necesaria a fin de facilitar el buen funcionamiento del mercado. Por ejemplo, en unos casos la desigual tarifa sobre ciertos bienes podría alentar las reexportaciones al país de más altos derechos de productos originarios del resto del mundo; y en otros —especialmente en el caso de materias primas o intermedias—, el país de más bajos derechos estaría en mejores condiciones para competir con los demás dentro del mercado común. Todo ello deberá ser objeto de negociaciones sucesivas hasta que el mercado común llegue a constituirse con el andar del tiempo en forma de unión aduanera.

En este progresivo reajuste de los derechos aduaneros frente al resto del mundo, la consideración fundamental

[12] Véase el punto 7 de esta misma sección.

deberá ser, desde luego, asegurar un margen de preferencia suficiente para estimular la industrialización de América Latina y su gradual avance hacia líneas cada vez más complejas y difíciles de producción. ¿Será necesario elevar para ello el nivel medio de protección existente? Todavía no se ha analizado este nivel medio —incluyendo tanto los derechos arancelarios como el efecto de las restricciones— pero todo indica que en buen número de países es relativamente alto si se compara con el resto del mundo. Esta consideración permite esperar que no sea necesario aumentar el nivel medio de derechos a fin de que el proceso sustitutivo pueda avanzar hacia nuevas líneas industriales: el aumento de ciertos derechos podría compensarse con la disminución de otros. Esto tendrá que ser objeto de reajustes periódicos en los derechos frente al resto del mundo, pues la transformación industrial de América Latina no podría conciliarse con la cristalización de una determinada tarifa arancelaria.

Hay todavía otra consideración que viene a reforzar la posibilidad de que esos reajustes puedan efectuarse sin elevar el nivel medio de protección (teniendo en cuenta a la vez derechos y restricciones). En efecto, el mercado común tenderá a reducir los costos de producción y por tanto la necesidad de protección frente al resto del mundo. A la larga, América Latina podrá tener una tarifa media inferior a la actual, pero ello será obra del tiempo y mientras tanto el objetivo tendrá que ser el nivel medio existente de derechos arancelarios.

Esta posible reducción de esos derechos podría verse estimulada con análogas medidas de disminución o eliminación de derechos aduaneros y restricciones en el resto del mundo, especialmente en los grandes centros industriales y tanto para los productos primarios como para los de la industria. No son ilusorias las posibilidades de ciertas exportaciones industriales de América Latina y una política aduanera adecuada, junto con otras medidas de fomento, podría tener efectos muy positivos.

Así pues, el mercado común ofrecerá la oportunidad de negociar la disminución recíproca de tarifas entre los países de América Latina y el resto del mundo, con efecto beneficioso para el comercio internacional, y es indudable que la organización colectiva de ese mercado podrá facilitar estas negociaciones desde el punto de vista latinoamericano.

También será indispensable el reajuste tarifario desde otro punto de vista. Si los países que por su magnitud gravitan considerablemente en las cifras de conjunto tienen un nivel medio de protección relativamente alto, en otros países pequeños y medianos el nivel es relativamente bajo. La uniformidad de la tarifa tendrá así por consecuencia reducir los derechos en unos casos y aumentarlos en otros para los mismos artículos, y es posible que ello conduzca a un nivel medio superior al existente en algunos países e inferior en otros, pero sin que varíe sensiblemente el nivel medio en el conjunto de América Latina.

Todas estas son consideraciones conjeturales, cuya validez podrá comprobarse o no cuando se concluya el análisis de la incidencia tarifaria a que antes se hizo referencia.

3. *El núcleo inicial de países, la incorporación de otros nuevos y la igualdad de trato*

Una de las razones que el Grupo de Trabajo ha tenido para recomendar el procedimiento del promedio ha sido la de facilitar la incorporación de nuevos países al acuerdo originario del mercado común. Es posible, en efecto, que se constituya un grupo inicial de países dispuesto a iniciar la realización del mercado común conforme a la estructura y las normas recomendadas por el Grupo de Trabajo que dan las bases para un acuerdo general. Se ha recomendado, sin embargo, que a la negociación correspondiente sean invitados todos los países latinoamericanos a fin de darles igual oportunidad de adhesión. Este punto es tan esencial como el de que los países no adheridos inicialmente puedan hacerlo más adelante en cualquier momento. El procedimiento del promedio facilita considerablemente la adhesión, pues bastaría asumir el compromiso concreto que él significa, para que la incorporación pudiera hacerse sin laboriosas negociaciones iniciales.

Si el acceso de nuevos países no se facilitara de este modo se correría el riesgo de formación de grupos excluyentes. El núcleo inicial de países tendería a encerrarse en sí mismo y otros países no participantes podrían tratar de formar entre ellos núcleos similares igualmente cerrados. Y en vez de un vasto mercado común latinoamericano se tendría después de algún tiempo una serie de constelaciones subregionales con tan escasa comunicación entre sí como la que ahora prevalece en la economía de América Latina.

Prevenir la formación de estas constelaciones aisladas ha sido preocupación dominante en el Grupo de Trabajo. Si un núcleo inicial de países tiene el propósito de comenzar en seguida la realización del mercado común, la renuencia de otros a acompañarlos no debiera influir en modo alguno en la decisión de aquéllos. Pero sí es esencial que su eventual incorporación quede abierta en todo momento.

La proximidad geográfica no representa de por sí un factor que pueda justificar generalmente un tratamiento diferencial en favor de los países respectivos. Sin duda alguna, esta proximidad ofrece ventajas naturales al intercambio entre los países así vinculados, pero ¿qué razones habría para agregar a estas ventajas las de un tratamiento aduanero diferencial en favor de los productos de tales países? Antes bien, hay grandes posibilidades de coincidencia de intereses económicos que superan las consideraciones de proximidad geográfica. Un mercado común extendido a un ámbito más amplio que el de la proximidad permitiría aprovechar a fondo esa coincidencia de intereses. ¿Por qué la maquinaria producida en México o Chile no se admitiría en Colombia, por ejemplo, en las mismas condiciones que las otorgadas a Venezuela, si esos países estuvieran dispuestos a acordar concesiones recíprocas en cumplimiento de su obligación de llegar a un determinado nivel medio de derechos? ¿Y por qué los productos de Cuba no gozarían en el Brasil del mismo tratamiento que los del Uruguay?

Todo esto tiene gran trascendencia para el futuro del mercado común. Si dentro del amplio sistema preferencial que se trata de establecer en América Latina se inician prácticas diferenciales, se corre el riesgo de llegar a un verdadero mosaico de situaciones en que cada producto pague un derecho diferente, o no lo pague, según el país latinoamericano de donde provenga. El bilateralismo ha creado ya un sistema diferencial cuya consecuencia final ha sido la restricción del intercambio. La propagación de estas diferenciaciones complicaría y trastornaría mucho más todavía el tráfico recíproco. Por lo demás, no se olvide que cuanto mayor sea el número de países sujetos al mismo tratamiento tanto más se extenderá el ámbito de la competencia y la especialización y tanto más eficaz podrá ser entonces el mercado común.

Hay que reconocer que el tratamiento diferencial podría

significar en ciertos casos la solución más fácil y expeditiva de un problema circunstancial. En efecto, se concibe un país que sólo puede exportar un determinado producto a otro si éste le ofrece un tratamiento aduanero especial, a cambio de una concesión recíproca similar. El éxito de esta operación está en alejar del mercado a los otros países. Pero si el sistema se generaliza y otros países hicieran lo mismo se verían llevados a su vez a excluir a los dos primeros de esos arreglos diferenciales. El riesgo del procedimiento está precisamente en su propagación.

Para evitar este posible fraccionamiento del mercado común, en desmedro de sus ventajas fundamentales, el Grupo de Trabajo ha insistido en la conveniencia de aplicar el principio de la nación más favorecida sin otras excepciones que las que se explicarán en su lugar.[13] En virtud de este principio, cuando un país contratante elimina o reduce un derecho aduanero (o una restricción), ello se aplicará automáticamente a las importaciones provenientes de todos los otros países contratantes, ya sea que el país en cuestión adopte esta medida unilateralmente o mediante negociaciones.

Será más frecuente seguir el procedimiento de las negociaciones. Suscrito el acuerdo y fijado el nivel medio de derechos aduaneros que los países se comprometen a alcanzar en el término de diez años, comenzarán las negociaciones para ir cumpliendo este compromiso. En el curso de ellas un país se mostrará dispuesto a eliminar o reducir sus derechos sobre ciertos artículos que interesan especialmente a un segundo país, siempre que éste haga lo propio con artículos que también interesan especialmente a aquél. El principio mencionado exige la aplicación automática de estas concesiones a los demás países del mercado.

La primera pregunta lógica que se plantea es la siguiente: ¿por qué estos otros países recibirán esas concesiones si no ofrecen otras en reciprocidad? La respuesta es simple. La negociación que ha comenzado bilateralmente, tendrá que extenderse multilateralmente antes de finiquitarse. Así, si los países resuelven acordarse concesiones recíprocas, en un momento dado juzgarán conveniente invitar a otros que se beneficiarán con ellas a participar en la negociación a fin de que puedan ofrecer sus propias concesiones. De ahí la conveniencia de que estas negociaciones se efectúen en el seno del Comité o de que se le dé cuenta de ellas en momento oportuno, si es que no se decidiese desde el comienzo realizar negociaciones multilaterales.

Sin embargo, podría ocurrir que un país, sabiendo que con la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida se le extenderán automáticamente las concesiones acordadas por los otros, no se manifieste dispuesto a otorgarlas en reciprocidad. Si no existiera el compromiso de ir rebajando el promedio de derechos, una actitud semejante sería materia de preocupación. Como tal compromiso se prevé, el país renuente a entrar en negociaciones tendrá que ir cumpliendo de todos modos con su plan de rebajas y eliminaciones hasta llegar al nivel pactado, y ellas se aplicarán incondicionalmente a todas las otras partes contratantes. A la larga, lo que habría ocurrido es que tal país, al no participar en las negociaciones, si bien recibiría las ventajas resultantes de las negociaciones efectuadas por otros, se habría privado de la oportunidad de obtener rebajas o eliminaciones que le interesaran especialmente, a cambio de rebajas o eliminaciones que tendrá que hacer de todos modos de acuerdo con lo pactado.

Conviene aquí subrayar de nuevo la significación fundamental del compromiso de llegar a ciertos niveles medios de derechos. Todos los países que se encuentran en la misma situación de desarrollo económico tendrán que llegar a los niveles medios convenidos, sea cual fuere la forma en que hubieran o no intervenido en las negociaciones. Estas influirán en los artículos que se vayan eligiendo para introducir las eliminaciones o rebajas, pero no en los niveles medios que de todos modos tendrán que cumplirse, ya sea en esos artículos o en otros. Lo importante es que al cabo de la primera etapa de diez años haya una rebaja sustancial del nivel de protección aduanera entre los países latinoamericanos. Al terminar esa etapa un país podrá, en cada una de las categorias de bienes, seguir protegiendo algunos de ellos, pero cuanto más alta sea esta protección tanto más baja tendrá que ser en los otros bienes abonados en la respectiva categoría y tanto mayor probablemente la lista de eliminaciones de derechos. En otros términos, aunque subsistan ciertas formas de protección que cada país haya creído conveniente mantener en estímulo o respaldo de otras industrias, el compromiso de llegar a un nivel medio de derechos relativamente bajo llevará a rebajas o eliminaciones en el resto de los artículos, que irán ampliando progresivamente el ámbito del intercambio.

Todos los países que se encuentran en situación análoga tendrán que llegar a los mismos niveles, sea cual fuere el punto de partida. Si un país tiene inicialmente un promedio muy alto en relación con otros, al término de la primera etapa tendrá que llegar al promedio común. Y si un país transforma en derechos aduaneros sus restricciones y llega a una tarifa muy alta frente al resto del mundo, tendrá también que llegar al promedio pactado para cada categoría de artículos. Cualesquiera que fueren las negociaciones intermedias, el final tendrá que ser el mismo para todos los países con el mismo grado de desarrollo económico: idéntico nivel de incidencia arancelaria para cada categoría de artículos.[14]

Se dijo antes que el Grupo de Trabajo había reconocido excepciones a la aplicación del principio de la nación más favorecida, y conviene señalar ahora que una de ellas se refiere a la situación creada por el Programa de Integración Económica del Istmo Centroamericano. Los cinco países de América Central, con la activa colaboración de esta Secretaría, han formado una zona de libre comercio para llegar posteriormente a la unión aduanera; y en virtud de ello han convenido en la eliminación de derechos para una lista de artículos en el término de diez años. ¿Cómo podría conciliarse este arreglo con el de un mercado común latinoamericano? Se concibe perfectamene que estos países tengan tres niveles arancelarios: *a)* el más alto, para el resto del mundo; *b)* un segundo, intermedio, para los otros países latinoamericanos participantes en el mercado común, y, finalmente, *c)* el nivel de tarifas pactado entre ellos y que sería sin duda el más bajo.

En esta forma, la industrialización centroamericana, así como su producción primaria, podrían desenvolverse con crecientes facilidades de intercambio dentro de la zona, protegida no sólo con respecto al resto del mundo, sino también en relación con los países latinoamericanos industrialmente más avanzados, según el tratamiento diferencial favorable a los países de desarrollo incipiente que más adelante se comentará.[15]

Los países centroamericanos podrían recibir de aquellos países más avanzados concesiones especiales que ofrezcan a su industrialización estímulos más fuertes que los que pu-

[13] Véase al final de este mismo punto 3.

[14] Véase después el punto 4.

[15] Véase más adelante el punto 5.

dieran surgir dentro del propio Istmo. Así pues, todas las consideraciones que se formulan en la parte pertinente de este informe acerca de los países de incipiente desarrollo[16] son aplicables a las repúblicas centroamericanas y llevan a pensar que la incorporación de éstas al mercado común latinoamericano, lejos de ser incompatible con su programa de integración, podría facilitar considerablemente el logro de sus propósitos fundamentales.

De todos modos, debe señalarse que los más bajos derechos que pudieran acordarse entre sí los países centroamericanos dentro de un nivel más bajo que el correspondiente al mercado común, no se aplicarían a los otros países latinoamericanos, según la excepción reconocida por el Grupo de Trabajo.

El Grupo ha reconocido asimismo la conveniencia de hacer excepciones al principio de la nación más favorecida para estimular la industrialización de los países de desarrollo incipiente. Y, finalmente, ha reconocido también excepciones transitorias: en el caso de arreglos de especialización o complementación industrial,[17] y en el caso de ciertas discriminaciones existentes que se irían reduciendo gradualmente hasta su eliminación, a fin de evitar bruscos desplazamientos en el intercambio.

4. *Las categorías de productos*

Desde el punto de vista de los productos, podrían señalarse dos grandes objetivos del mercado común: *a)* mejorar el intercambio tradicional de productos primarios, y *b)* crear el intercambio de productos industriales.

Como se sabe, son relativamente pocos los productos primarios que son objeto de intercambio latinoamericano y en la mayor parte de ellos sería posible eliminar las restricciones y derechos arancelarios en los términos recomendados por el Grupo de Trabajo, con la salvedad relativa a ciertos productos agrícolas fundada en las razones ya mencionadas en otro lugar.[18] Todos estos productos han sido incluidos por el Grupo de Trabajo en la categoría A.

En cuanto a los productos industriales, el Grupo recomienda una división en dos grandes categorías —la B y la C— atendiendo a la intensidad del crecimiento de la demanda y al margen de sustitución de importaciones. En la categoría B se han agrupado todos aquellos bienes industriales que, además de estar sujetos a una demanda de crecimiento relativamente intenso en relación con los de la categoría C, tienen también un amplio margen de sustitución de importaciones. En consecuencia, su producción tenderá a aumentar con bastante amplitud, pues aparte de ser intensa la demanda, una proporción creciente podrá satisfacerse dentro del mercado común en virtud del desenvolvimiento relativamente lento de la capacidad de importar. En cambio, en la categoría C figuran los artículos industriales que, además de tener una demanda relativamente lenta en su crecimiento, ya no disponen de un margen apreciable de sustitución de importaciones en los países latinoamericanos industrialmente más avanzados por haber terminado en gran parte ese proceso.

Habría diferencias muy marcadas en el ritmo a que tendría que aumentar la producción de estas distintas categorías de bienes en el supuesto de que el producto medio por habitante creciera a razón de 2.7 por ciento, lo que significa que hasta 1975 el producto total de América Latina aumentaría alrededor de 185 por ciento. En efecto, la producción agrícola tendría que crecer aproximadamente en algo más del doble de lo que es ahora (120 por ciento) y la de bienes de consumo con alguna mayor intensidad (alimentos, bebidas y tabacos: 130 por ciento; textiles y confecciones: 200 por ciento). En cambio, como se dijo en otro lugar[19], la producción de maquinaria y equipo tendría que crecer en un número considerable de veces.

La producción de automóviles de pasajeros debería también acrecentarse en forma muy intensa. Basta señalar que las proyecciones de demanda indican un posible aumento de 15 veces hacia 1975 con respecto a las cifras actuales, comprimidas en buena parte de los países por la escasez de divisas, o sea que dicha demanda pasaría de 115 000 unidades a un orden de magnitudes de 1 800 000 unidades aproximadamente, dados los supuestos de crecimiento del producto. Cifras de esta cuantía son indicación suficiente de amplias posibilidades de producción económica, si ésta no se sigue efectuando dentro de compartimentos estancos.

Una parte considerable de los bienes comprendidos en la categoría B no se producen aún en América Latina, por lo cual la eliminación inmediata de derechos no debería encontrar obstáculos poderosos. En otros casos apenas han comenzado a producirse y los derechos existentes podrían eliminarse o reducirse considerablemente en un plazo prudencial. Más aún, en los casos en que la producción está en pleno desarrollo, el reajuste gradual de los derechos ante una demanda interna que crece intensamente, podría dar margen a la especialización de la producción. Compréndese así que el Grupo de Trabajo recomiende como objetivo al final de la primera etapa un nivel medio de derechos muy moderado a fin de estimular al máximo el intercambio en estos productos.

En cambio, para los bienes de consumo corriente, que constituyen la categoría C, se ha considerado prudente recomendar un ritmo más contenido. Por lo mismo que se trata de industrias existentes y cuya producción —al menos en los países grandes— no podrá aumentar con rapidez por las razones ya anotadas, el reajuste y la especialización encontrarán más dificultades que en la categoría B. De ahí que el nivel medio de derechos tenga que ser superior al de esta última.

Sin embargo, en otros países —especialmente los pequeños— estas industrias no existen o son incipientes, y están en cierto modo en situación análoga a las industrias de maquinaria y equipo y otras industrias de la categoría B en los países más avanzados. Esto pudo haber aconsejado fijar como objetivo un promedio relativamente bajo para las industrias de bienes industriales de consumo corriente en los países pequeños; pero hay otras razones de mucho peso que aconsejan lo contrario, como se verá a continuación.

5. *El tratamiento diferencial a favor de los países de desarrollo incipiente*

Se ha señalado repetidas veces que la debilidad principal del proceso de industrialización reside en que se ha desarrollado en compartimentos estancos, dentro de los cuales cada país trata de hacer lo mismo que los otros, sin especialización ni comercio recíproco. Con el mercado común no sólo se pretende iniciar la comunicación entre los diferentes compartimentos, sino sobre todo evitar que continúen desarrollándose en esa forma las nuevas industrias que América Latina tendrá que alentar.

Esto por un lado; por otro, se recomienda un promedio

[16] *Ibid.*
[17] Véase más adelante el punto 6.
[18] Véase en la sección I el punto 9.
[19] Véase en la sección I el punto 8.

más alto de protección para los países de desarrollo industrial incipiente en relación con los más avanzados. ¿No hay contradicción en ello? ¿No llevará también a tales países a encerrarse en un compartimento estanco? Sin duda alguna, esos países tienen que industrializarse a medida que se van tecnificando sus actividades primarias. También es indudable que, sin una mayor protección, su industria —por su menor productividad, que resulta en parte de su mercado más estrecho— no podría hacer frente a la competencia de los grandes. Por lo tanto, habría que conciliar la necesidad de esa mayor protección media con la conveniencia de evitar esa deformación en el proceso industrializador mediante la especialización y el intercambio recíproco. El Grupo de Trabajo ha procurado hacerlo mediante el régimen de concesiones especiales.

Los países más avanzados tendrán interés en que los de desarrollo industrial incipiente les abran el mercado para sus productos industriales: maquinaria y equipo, automotores, productos intermedios y artículos de una vasta gama de industrias de consumo corriente. Los países de desarrollo incipiente no tienen esas industrias y están adquiriendo sus importaciones en el resto del mundo, frecuentemente con derechos aduaneros bajos. No bastaría, pues, la rebaja o eliminación de los derechos para crear una zona preferencial, sino que en la mayoría de los casos sería indispensable elevarlos moderadamente con respecto al resto del mundo.

¿Qué recibirían en reciprocidad de los países más avanzados los países de desarrollo incipiente? Todo indica que no sería suficiente un tratamiento aduanero favorable a sus productos. Como en virtud del principio de la nación más favorecida, este tratamiento tendría que extenderse también a todos los otros países avanzados, es difícil que los de desarrollo incipiente puedan competir con ellos, al menos en los primeros tiempos. Con este objeto se recomiendan las concesiones especiales. Las rebajas o eliminaciones de derechos que un país más avanzado acordara a uno de desarrollo incipiente no se extenderían a todos los otros países latinoamericanos, sino sólo a los de desarrollo incipiente. Estos países podrían disfrutar así del creciente mercado de los países más avanzados sin la interferencia de terceros.

A su vez, el país más avanzado podrá ir mucho más lejos en estas concesiones especiales si ellas se circunscriben a los países de desarrollo incipiente y no se extienden a otros países avanzados. Esto concierne particularmente a las industrias ya existentes. Cuando un país avanzado elimina o rebaja derechos para las mercaderías provenientes de países de incipiente desarrollo, por la magnitud relativamente pequeña de éstos, su efecto competitivo podría ser de la misma naturaleza dentro del país más avanzado que el de la creación de nuevos establecimientos en la misma industria en el proceso normal de crecimiento industrial. Es, pues, de suponer que ello no encuentre las mismas dificultades con que se tropezaría en el caso de que las concesiones se extendiesen a las importaciones de países que, por su poderío industrial, podrían llegar a tener muy acentuada influencia en el mercado.

El régimen de estas concesiones ofrece a los países de desarrollo incipiente una alternativa que no tendrían de otro modo en su industrialización: en vez de industrializarse en un compartimento cerrado, con protección exagerada, podrán eliminar o reducir sus derechos a un gran número de productos industriales, a cambio de la posibilidad efectiva que se les abriría para otros productos suyos en los mercados de los países más avanzados.

De esta manera, los países de desarrollo industrial incipiente, en vez de procurar el establecimiento de toda suerte de industrias de consumo, aprovecharían esas posibilidades de exportación para alentar industrias que, además del propio, tuvieran el mercado de países más avanzados. Habría así francas oportunidades de especialización industrial y de intercambio recíproco que no se presentarían sin el régimen de las concesiones especiales. El hecho de señalar las industrias de consumo no supone que esos países de desarrollo incipiente no puedan también especializarse en ciertos bienes de capital y en otros productos de la categoría B. En efecto, nada impediría que un país de desarrollo incipiente pudiera llevar adelante ciertas industrias de maquinarias que, por ejemplo, tengan base razonable en el mercado local.

Esta observación atañe especialmente a los países que se encuentran en una situación intermedia. Entre los países de desarrollo industrial incipiente (grupo III) y los más avanzados (grupo I) se ha recomendado establecer un grupo intermedio (el II) formado de países que, si bien han dejado de ser incipientes en materia de industrias de consumo, no cuentan con industrias de bienes de capital y productos intermedios, o sólo las tienen en etapa inicial.

Para estos países del grupo II se recomienda también un nivel más alto de protección en los bienes de la categoría B, en que su desarrollo es incipiente, pero no en los de la categoría C, en que están relativamente desarrollados. Esto significa que, además de las industrias de consumo que ya tienen establecidas, podrán desarrollar las industrias de bienes de capital y productos intermedios al amparo de derechos aduaneros. Y, como en el caso anterior, tendrán la alternativa de hacerlo en un compartimento cerrado, con todas las desventajas que ello entraña, o procurar su especialización, aprovechando el mercado de los países más avanzados, según el régimen de las concesiones especiales.

Se indicaron ya los motivos por los cuales estas concesiones especiales no podrían extenderse a los países más avanzados. Hay aquí claras razones para hacer una excepción al principio de la cláusula de la nación más favorecida. Pero esa excepción sería en todo caso parcial, pues las concesiones especiales otorgadas a cualquier país del grupo II tendrían que extenderse no sólo a todos sus países, sino también a los del grupo III. Esta extensión es lógica si se atiende a su justificación: favorecer a los países de desarrollo industrial incipiente. Los de este grupo III son más débiles aún que los del grupo II y todo lo que favorezca a éstos tendría naturalmente que extenderse a ellos. No así las concesiones especiales obtenidas por un país del grupo III, que solamente se extenderían a los del mismo grupo, esto es, a los países que se encuentran en un grado similar de desarrollo económico y no a los que están más adelantados.

Todo esto vuelve a demostrar que si bien el acuerdo del mercado común resolverá problemas fundamentales, quedarán otros que tendrán que ser objeto de cuidadosas negociaciones. Sin embargo, el acuerdo crea un marco preferencial adecuado para que esos problemas puedan resolverse y ofrece a los gobiernos los instrumentos necesarios para lograr soluciones de interés recíproco. Esos niveles más altos de protección para los países de desarrollo industrial incipiente —sea en la categoría B o en la C, o en ambas a la vez— no resuelven de suyo el problema de industrialización de esos países, sino que les aseguran una posición adecuada para negociar con los países más avanzados concesiones especiales que impulsen su sana industrialización. En última instancia, la solución definitiva dependerá del juicioso empleo de los instrumentos de negociación dentro de ese marco general.

6. *Los arreglos de especialización y complementación industrial*

La otra excepción de importancia al principio de la nación más favorecida se refiere a estos arreglos; pero se trata también de una excepción destinada a favorecer, antes que a contrariar, los objetivos finales del mercado común. Supóngase el caso de un país que se proponga desarrollar la producción de automotores, producción que requiere la cooperación de una serie de industrias subsidiarias. En vez de aspirar al desarrollo de todas esas industrias en su propio territorio, el país en cuestión ofrecería a otros países recibir con tratamiento preferencial ciertas partes o piezas a cambio de un tratamiento preferencial del producto terminado. La industria se desarrollaría así en forma integrada. Es posible que, sin ese tratamiento preferencial, la industria se viera forzada a integrarse en un solo país a costos elevados. Este tratamiento le permitiría una integración en condiciones superiores de economicidad, de tal manera que, después de cierto tiempo, tanto el producto final como sus partes integrantes puedan desenvolverse dentro del mercado común sin preferencia alguna, salvo la preferencia frente al resto del mundo.

Las ventajas son obvias, y también lo son los inconvenientes. La generalización de arreglos de este tipo podrían llevar a agrupaciones excluyentes que obstaculicen en última instancia la formación del mercado común. Se ha recomendado por ello que esos arreglos sean aprobados por el Comité, lo cual ofrece a todas las partes contratantes la seguridad de que sus intereses y puntos de vista serán debidamente tenidos en cuenta. Además, podrían subordinarse estos arreglos a un plazo definido.

El caso anterior se refería al establecimiento de una nueva industria integrada entre dos o más países. Se concibe también acudir a una fórmula semejante para fortalecer ciertas industrias existentes y ponerlas en condiciones de reducir o eliminar eventualmente su protección aduanera. Tómese, por ejemplo, el caso de la industria textil entre países unidos por proximidad geográfica y que tratan de producir los mismos artículos todos ellos sin haber logrado por ese motivo una dimensión económica y racional de sus plantas industriales. Cabe pensar en un reajuste de los derechos aduaneros hecho de tal manera que la producción pueda especializarse. Hay razones de peso para que estos arreglos se circunscriban a un corto número de países, pues si su número se extendiera, la negociación resultaría más complicada y acaso imposible. Asimismo, la concurrencia de países alejados y que tienen industrias más eficientes haría muy difícil la especialización de los que están unidos por la proximidad geográfica. Estos arreglos de especialización permitirán a las plantas industriales alcanzar dimensiones adecuadas, aumentar su productividad y resistir eventualmente la competencia de esos otros países dentro del mercado común cuando el término para estas preferencias especiales hubiese vencido.[20]

Punto importante de la recomendación que a este respecto hace el Grupo de Trabajo es que las rebajas de derechos acordadas en estos arreglos especiales no se computen en los niveles medios pactados. Esto significa que los países en cuestión tendrán que cumplir las rebajas inherentes a estos niveles medios —las cuales se aplicarían a todas las partes contratantes—, y que esas rebajas especiales de carácter preferencial se efectúan para llevar *más lejos* la política de atenuar progresivamente el nivel de protección y no para restringir su alcance.

7. *El principio esencial de reciprocidad*

Si bien se reflexiona, el objeto fundamental del mercado común, además de mejorar el intercambio tradicional de productos primarios, es asegurar la industrialización racional de los países latinoamericanos. Es esencial para ello que la política de sustitución de importaciones no siga cumpliéndose dentro de compartimentos estancos, sino que las importaciones que antes provenían del resto del mundo puedan adquirirse en otros países latinoamericanos a favor de un amplio esfuerzo de especialización y reciprocidad industrial. Es esencial asimismo —y ya se ha señalado— que el país que recibe así estas importaciones industriales pueda cubrirlas con sus propias exportaciones industriales, además de sus exportaciones primarias. De lo contrario, esta política no daría impulso a su industrialización, sino que en última instancia se resolvería en transferir a otros países latinoamericanos divisas que se empleaban antes en pagar importaciones provenientes del resto del mundo.

Esto concierne a las nuevas sustituciones de importación; pero dentro del mercado común un país podrá también atender el crecimiento de la demanda de artículos sustituidos antes, cubriendo todo o parte del incremento con importaciones procedentes de otros países latinoamericanos. También es importante a este respecto que para cubrir esas importaciones el país en cuestión pueda aumentar sus propias exportaciones, pues de lo contrario no impulsaría su propio crecimiento industrial.

No es que se presente necesariamente un problema de pagos. El país que, en vez de producir internamente los artículos que desee sustituir, los adquiera en otros países latinoamericanos, o que satisfaga con importaciones de esa procedencia el incremento de la demanda, podría disponer de divisas suficientes para hacerlo si tuviera un saldo positivo de pagos con el resto del mundo. Habría en tales casos un simple desplazamiento, desde el punto de vista del balance de pagos. Sin embargo, téngase presente que los países latinoamericanos se han visto con frecuencia precisados a sustituir importaciones a raíz de un déficit presente o previsible en su balance de pagos total, y que el déficit subsistiría si las importaciones antes provenientes del resto del mundo se desviaran hacia otros países latinoamericanos y no se pagaran con exportaciones adicionales.

Como quiera que fuere, si un país importa desde otros países latinoamericanos productos que antes recibía del resto del mundo, tenga o no tenga un déficit en su balance de pagos global, es de importancia decisiva para el funcionamiento armonioso del mercado común que pueda pagar esas importaciones con exportaciones adicionales. De lo contrario, podría ser más ventajoso para el país en cuestión sustraerse al mercado común y seguir sustituyendo sus importaciones en compartimentos cerrados, lo cual sería en extremo lamentable desde el punto de vista del conjunto.

La correspondencia entre las ventajas que un país ofrece efectivamente a los otros dentro del mercado común y las que recibe de ellos es de importancia decisiva para el desarrollo industrial y el ritmo de crecimiento económico. Este punto merece muy especial consideración. Hay que aceptar desde luego la posibilidad de que uno o varios países, en razón de su fuerza competitiva, prevalezcan en el mercado

[20] El Grupo de Trabajo no ha recomendado plazo alguno para la duración de las preferencias especiales que implican estos arreglos, en el supuesto de que se disolverían espontáneamente cuando en el curso de reducción de derechos se llegara al nivel establecido en esas preferencias especiales. Sin embargo, sería conveniente considerar la sugestión de establecer un plazo definido, formulada por uno de los miembros del Grupo.

de los otros sin que éstos hayan podido desarrollar correlativamente sus exportaciones. Habría que evitar que situaciones de esta índole aparejaran medidas restrictivas; antes bien, sería preferible que aquellos países favorecidos estimularan sus propias importaciones del mercado común, acelerando el ritmo de eliminación y reducción de sus derechos aduanales o restricciones.

Al mismo tiempo, los países rezagados en su fuerza competitiva tendrían que recibir una cooperación especial. En su primer informe el Grupo de Trabajo recomendó la conveniencia de otorgar amplia ayuda técnica y financiera para desarrollar industrias y otras actividades relacionadas con el mercado común, y este es uno de los casos en que una cooperación de esta índole podría ser un elemento decisivo para que los países rezagados resolvieran su problema.

Sin embargo, hay que admitir que esta posibilidad de cooperación, o aquellas medidas adicionales de liberalización en los países que llevan ventajas en el mercado común, no contienen suficientes elementos de persuasión para vencer la resistencia de ciertos países a aceptar los compromisos inherentes a ese mercado. Parecería, pues, indispensable ofrecerles la seguridad de que, si su situación desfavorable se mantiene a pesar de esa política correctiva, puedan a su vez disminuir el ritmo de reducción y eliminación de sus derechos y restricciones de manera que, al final de la primera etapa, su nivel medio de protección sea superior al que les hubiera correspondido.

En el seno del Grupo de Trabajo se ha manifestado claramente esta preocupación. Si un país tiene un nivel de salarios (y costos) sensiblemente superior al de los otros, es posible que la reducción progresiva de sus derechos y restricciones contribuya a que sus importaciones provenientes del mercado común crezcan más rápidamente que sus exportaciones, en desmedro de su propio crecimiento industrial. Sin embargo, no está dicho que un país de salarios relativamente altos no pueda desarrollar ciertas exportaciones industriales muy provechosas, sobre todo si dispone de capital relativamente holgado y cuenta con fácil acceso a las fuentes de la técnica moderna. Con todo, se comprende que un país en esta situación sólo se encuentre dispuesto a incorporarse al mercado común si tiene la facultad de retardar eventualmente el ritmo de rebaja de su protección aduanera en esta primera etapa experimental. Este es un punto importante, que ha quedado abierto a ulterior discusión.

Para casos como el que se acaba de mencionar suele recomendarse la conveniencia de una devaluación monetaria a fin de corregir la disparidad de precios y costos internos con los externos, acompañada de gravámenes que absorban la plusvalía de las exportaciones. Pero la devaluación monetaria es una medida de enorme trascendencia por las consecuencias económicas y políticas que acarrea, y no podría recomendarse para resolver un problema de comercio interlatinoamericano si es que no la abonan factores de mucho peso atinentes a toda la economía del país. De todos modos, si lo que se buscase con la devaluación fuera contrarrestar los efectos de la reducción de derechos y restricciones, ¿no sería más sencillo retardar el ritmo de esa reducción?

III. El régimen de pagos y créditos en el mercado común

1. *La función de los créditos en el cumplimiento del principio de reciprocidad*

Los razonamientos expuestos en páginas anteriores se propusieron demostrar la conveniencia del mercado común y la posibilidad de lograrlo progresivamente con fórmulas que respondan a la realidad latinoamericana. Pero por más convicción que se tenga acerca de todo ello, no sería dable anticipar con razonable aproximación la incidencia concreta del mercado común sobre cada uno de los países. Así pues, es indispensable que en esta evolución de importancia trascendental para América Latina se ofrezca la seguridad de que la política del mercado común contará con los instrumentos necesarios para corregir las situaciones desfavorables que pudieran crearse a algunos países, especialmente en los tiempos iniciales.

La solución concreta a que se ha llegado después de cuidadoso análisis se asienta en este concepto fundamental: los gobiernos participantes deberán crear las condiciones propicias para que la iniciativa privada actúe eficazmente dentro del mercado común. Se eliminarán las restricciones al intercambio, se reducirán o suprimirán derechos aduaneros, pero será la iniciativa privada la que en última instancia decidirá qué industrias establecer, en qué países hacerlo y a qué grado de especialización se llegará en ellas.

No cabe duda que esta política dará un impulso considerable a la industrialización y al comercio recíproco, no sólo de productos industriales, sino también de productos primarios, así tradicionales como otros que no han sido objeto todavía de comercio activo. Pero nadie podría decir a ciencia cierta en qué forma estos resultados van a manifestarse en los diferentes países, o, dicho de otro modo, en qué medida participará cada uno de ellos en las ventajas del mercado común.

De ahí la importancia, acaso decisiva, del principio de reciprocidad antes expuesto.[21] Si este principio no fuera objeto de una clara definición inicial y no se tuviera la seguridad de que las ventajas que un país deriva del mercado común van a traducirse en ventajas correlativas para el mismo, no sería extraño que algunos países reservaran su adhesión al acuerdo o fueran excesivamente prudentes en sus compromisos de liberación del intercambio. Todo ello afectaría al éxito del mercado común, pues cuanto mayor sea la cantidad de países participantes y más lejos se vaya en la reducción o eliminación de derechos y restricciones, tanto más grande será la posibilidad de equitativa distribución de aquellas ventajas.

Sin embargo, el solo compromiso de reciprocidad tal vez no sea suficiente para dar a todos y cada uno de los países la certidumbre de que el riesgo de lesionar sus intereses será mínimo en relación con la magnitud de las consecuencias favorables del mercado común.

El hecho de que los países persistentemente acreedores estén obligados a acentuar el ritmo de sus medidas de liberalización[22] e incluso a aumentar el grado de sus preferencias, es de importancia primordial en el cumplimiento del principio de reciprocidad. Pero la decisión de tomar estas medidas requiere generalmente el transcurso de cierto tiempo, pues el desequilibrio podría ser transitorio y, en consecuencia, no dar lugar a reajustes de más largo alcance. Asi-

[21] Véase el punto 7 de la sección II.

[22] Se emplea esta expresión en su sentido más lato: eliminación de restricciones y reducción o eliminación de derechos arancelarios.

mismo, en caso de que correspondiese aplicar aquellas medidas de mayor liberalización, se requerirá también el transcurso de tiempo antes de que puedan obtenerse los resultados que se persiguen. Los países deudores se verían precisados mientras tanto a emplear sus reservas de dólares en liquidar sus compromisos con los acreedores. Esta posibilidad podría traducirse en exagerada actitud inhibitoria, e inducir a los países a adquirir compromisos de liberalización muy inferiores a los que estarían dispuestos a asumir si hubiera un sistema adecuado de créditos multilaterales que reduzca al mínimo el empleo de dólares. Cuanto más holgado fuese este sistema, tanto más lejos podrían ir los países latinoamericanos en su política de liberalización del intercambio dentro del marco preferencial del mercado común.

2. *Países bilaterales y países multilaterales*

El obstáculo principal que se opone a la organización de tal sistema está en la actual división de los países, desde el punto de vista del tráfico interlatinoamericano, en países bilaterales y multilaterales. Alrededor del 66 por ciento del comercio interlatinoamericano se efectúa a través de cuentas bilaterales, según puede comprobarse en las cifras siguientes:

COMERCIO INTERLATINOAMERICANO, 1955

	Millones de dólares[a]	*Porciento en el total*
Comercio bilateral	484	66
Comercio de petróleo	181	25
Resto del comercio multilateral	72	9
Total	737	100

[a] A precios corrientes.

El 34 por ciento restante corresponde al comercio multilateral y en esta proporción el 25 por ciento corresponde al petróleo y sus derivados, y solamente 9 por ciento a los demás productos de intercambio. Obsérvese la relativa pequeñez del comercio multilateral si se excluyen el petróleo y sus derivados.

El comercio bilateral se concentra en los países meridionales de América del Sur y principalmente en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay. El empleo de dólares para cubrir los saldos se ha reducido en ellos a un mínimo gracias a un sistema de holgados créditos que permiten al país deudor dilatar sus pagos hasta la compresión de sus exportaciones o el acrecentamiento de las importaciones del país acreedor provoque los saldos positivos necesarios para cubrir esos créditos.

El régimen bilateral es desde luego incompatible con el principio de la cláusula de la nación más favorecida sobre el cual se basa el mercado común. En efecto, la necesidad de compensar las exportaciones de un país a otro con importaciones de éste, lleva con frecuencia a un tratamiento discriminatorio contra las importaciones de terceros países. Estas discriminaciones no se conciben dentro del mercado común, salvo cuando tiendan a favorecer a los países de desarrollo incipiente y las de carácter transitorio tendientes a promover arreglos de especialización o complementación industrial, según ya se indicó.[23]

Son de sobra conocidos los serios inconvenientes que acarrea este régimen, además del que acaba de señalarse. Sin embargo, como los países que lo siguen sufren generalmente una aguda escasez de divisas, se comprende que se muestren renuentes a abandonarlo. Se teme, en efecto, que el restablecimiento del multilateralismo lleve a un país latinoamericano a tener que cubrir sus saldos con otros países latinoamericanos en dólares en desmedro de apremiantes necesidades de importación del resto del mundo que requieren esta moneda.

Esta preocupación ha llevado a los países bilaterales a oponerse hasta hace poco a que se transfieran los saldos de las cuentas bilaterales entre sí. De esta manera, el saldo positivo que A tiene contra B no puede emplearse para pagar una deuda a C. Se opone a ello B, pues al convertirse en deudor de C, ignora si éste podrá comprarle importaciones en la medida suficiente para pagar la deuda. De lo contrario, tendría B que pagar el saldo neto en dólares.

Sucede con frecuencia que no siempre el país acreedor exporta las mercaderías que el país deudor tiene interés en comprar; pero si se amplía el número de países entre los cuales se transfieren los saldos, se extiende la gama de mercaderías adquiribles. Es posible así que C, que ahora tiene un crédito contra B, no encuentre allí los productos que debe importar; en cambio, podría encontrarlos en D o F, los cuales podrían interesarse a su vez por las exportaciones de B.

Al extenderse en esta forma el ámbito de las transferencias crecen las probabilidades de compensación y disminuyen las de liquidación final en dólares. Pero éste es un mero razonamiento lógico y es comprensible que los países latinoamericanos acostumbrados al bilateralismo tengan la preocupación de que estas transferencias multilaterales podrían llevarles a emplear cantidades apreciables de dólares.

Por su parte, los países multilaterales tampoco se inclinan en general a entrar en un régimen de créditos holgados cuando ahora obtienen la liquidación inmediata en dólares del excedente de sus exportaciones. Este es el caso principalmente de los países exportadores de petróleo, que constituyen el 25 por ciento del tráfico interlatinoamericano.

El resto del tráfico multilateral es de cuantía relativamente escasa, pues apenas llega al 9 por ciento del total.[24] Entre los países que lo realizan es menos manifiesta la resistencia a un sistema de créditos multilaterales. Más aún, en algunos de ellos nótase cierta tendencia a entrar también en cuentas y créditos bilaterales a fin de poder comerciar más activamente con los países del Sur. Sin embargo, este loable propósito encierra el riesgo evidente de ir propagando el bilateralismo en vez de extender gradualmente el multilateralismo, sin lo cual no podría funcionar adecuadamente el mercado común.

Para prevenir este riesgo sería conveniente encontrar alguna fórmula que permita a los países multilaterales realizar ese propósito de acrecentar su intercambio con los otros, pero sin abandonar el multilateralismo.

Por otro lado, los países bilaterales parecerían estar dispuestos a raíz de la reciente reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales en Río de Janeiro a aceptar ciertas transferencias limitadas de los saldos de sus cuentas bilaterales, conforme al régimen establecido por el Protocolo allí aprobado y sobre la base de efectuar periódicamente dos tipos de compensaciones: uno automático y otro voluntario.[25] Se trata de un comienzo simplemente, pero la am-

[23] Véanse los puntos 5 y 6 de la sección II anterior.

[24] Véase de nuevo el cuadro en esta página.

[25] Véase el Protocolo mencionado en el *Informe de la segunda reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales* (E/CN.12/C.1/10), resolución 4.[Puede encontrarse el texto en el anexo IV de la sección C "La zona de libre comercio", del presente volumen].

pliación de este sistema podría conducir en forma gradual hacia el multilateralismo.

En tal sentido en la misma reunión de Río de Janeiro se ha encomendado a la Secretaría la conveniencia de estudiar las posibilidades de ampliar esas transferencias de los países bilaterales y buscar una zona de coincidencia con los países multilaterales. Con este propósito la Secretaría ha examinado la posibilidad de constituir un centro de compensaciones que pudiera llegar ulteriormente a una unión de pagos.

Los países de Europa occidental han tenido una evolución semejante. En efecto, después de la guerra realizaban también su comercio a través de cuentas bilaterales, y sólo recientemente llegaron a la transferibilidad multilateral absoluta de sus saldos, no sólo entre ellos, sino también con el resto del mundo. Comenzaron, primero, con la transferibilidad limitada de saldos en las cuentas bilaterales; luego pasaron a la libre transferibilidad de todos los saldos entre ellos, mediante la organización de una unión de pagos con el apoyo financiero de los Estados Unidos; y el éxito de la unión de pagos los condujo, finalmente, al total restablecimiento de multilateralismo.

3. *Esbozo de un Centro de compensaciones*

Antes de esbozar los lineamientos posibles de un Centro de compensaciones conviene recordar brevemente las características de una unión de pagos. En un régimen de esta naturaleza cada país recibe un crédito de los otros a través de la unión de pagos y ésta les acuerda a su vez un crédito, ambos en moneda de cuenta. Asimismo, en la unión se compensan todas las operaciones de intercambio; si el saldo neto resultante es deudor, se cubre con el crédito recibido y, si es acreedor, con el crédito acordado. Si los saldos exceden el monto de los créditos, el excedente tendrá que liquidarse en dólares, según las reglas y proporciones que previamente se hubieran determinado. Las compensaciones se hacen multilateralmente y lo que un país debe a unos se compensa con lo que le deben los otros, sin ajuste bilateral de ninguna naturaleza.

El Centro de compensaciones tendría estas mismas características, pero con esta diferencia: mientras los países multilaterales compensarían todos sus saldos, los países bilaterales sólo lo harían en una proporción de ellos. Cada país bilateral transferiría al Centro una proporción de sus saldos bilaterales, que podría iniciarse, por ejemplo, con un 10 por ciento, e ir creciendo en la forma que se verá más adelante; además, transferiría el total de sus saldos con los países multilaterales. Todos estos saldos se compensarían periódicamente y el saldo neto resultante se absorbería por el crédito concedido a cada país si fuera en su contra, o por el que él ha concedido a los otros si es a su favor, con la liquidación que se acordase de los excedentes en dólares, según se ha visto en otro lugar. [26]

En cuanto a estos países bilaterales, habría así una superposición de sistemas. Una parte de los saldos —el 90 por ciento en el caso del ejemplo— quedaría sujeta al régimen bilateral; el resto y las operaciones con los países multilaterales se compensarían multilateralmente a través del Centro. También se concibe la transferencia del excedente de los saldos sobre los créditos bilaterales, además de la proporción de ellos a que se acaba de hacer referencia.

Esta superposición de sistemas no sería permanente. Al contrario, la proporción de los saldos bilaterales a transferirse al Centro debiera ir aumentando hasta que, al llegar al total de estos saldos, desapareciera el sistema bilateral por su completa transformación en multilateral. El Centro se habría convertido entonces en una verdadera unión de pagos.

¿Con qué criterio se iría extendiendo gradualmente la proporción transferible o compensable de los saldos bilaterales? Dependerá fundamentalmente de que los países bilaterales comprueben en la práctica que la transición hacia el sistema multilateral no les significará distraer cantidades apreciables de los dólares que necesitan para sus adquisiciones en el resto del mundo.

El equilibrio bilateral que se ha buscado hasta ahora no obedece a un principio teórico ni representa una posición irreductible. Si un país bilateral que resultara deudor persistente del conjunto de los otros a través del Centro, tuviera la razonable seguridad de que esta situación tenderá a corregirse mediante el aumento de sus exportaciones a fin de no afectar seriamente sus reservas de dólares, no habría razones para suponer que se opondría a aumentar en forma gradual la proporción transferible de sus saldos bilaterales y compensarlos multilateralmente.

¿Cómo podría darse al deudor esa razonable seguridad de que tales saldos se transformarán en una forma u otra en la compra de bienes y servicios? Solamente la experiencia podrá demostrarlo. Es bien explicable la resistencia de los países bilaterales a desmantelar este sistema mientras no se les demuestra la bondad de esta solución: lo han construido laboriosamente y han logrado un tipo de equilibrio que, a pesar de sus inconvenientes y de la rigidez del intercambio que significa, los dispensa del empleo de dólares. Si la experiencia comprueba que es posible llegar a un resultado similar, sin esa rigidez bilateral, dentro de un conjunto de países, es indudable que desaparecerían las razones sobre las cuales ha venido sustentándose el bilateralismo.

Sin embargo, no debiera extrañar que los países bilaterales quisieran retener en sus manos el sistema de cuentas bilaterales hasta que esa demostración alcance resultados positivos. En efecto, dentro de estas cuentas el país acreedor tiene incentivos para aumentar sus compras al deudor a fin de ir liquidando su crédito y prevenir al mismo tiempo que el país deudor restrinja sus importaciones.

El buen funcionamiento del sistema multilateral depende en realidad de que los países que tiendan a volverse persistentemente acreedores a raíz de las ventajas que encuentran en el mercado común tomen medidas para estimular sus importaciones. Ya se ha explicado en otro lugar la importancia decisiva del principio de reciprocidad,[27] según el cual ningún país podría pretender persistentemente más ventajas que las que brinda a los otros países dentro de su propio mercado. Además de la responsabilidad que ese principio entraña para el acreedor persistente, el deudor persistente tendría también que tener a su alcance medios de defensa si las medidas adoptadas por aquél no fuesen bastantes para lograr el fin perseguido.

Si se aplica este principio de reciprocidad, se reduciría a un mínimo la necesidad de liquidar en dólares el excedente de un país por sobre el límite del crédito que el Centro le hubiese acordado. Para ello, los créditos tendrán que ser holgados —y así lo recomienda el Grupo de Trabajo— y además deberán darse plazos adecuados para su liquidación en dólares; todo ello a fin de que el país acreedor tenga incentivos para aplicar sin dilaciones medidas tendientes a aumentar su importación y a dar tiempo a

[26] *Op. cit.* párrafos 57 y 60.

[27] Véase de nuevo el punto 7 de la sección II.

que fructifiquen estas medidas. Por lo demás, la experiencia ha demostrado en los países meridionales de Sudamérica que los saldos positivos alternan con los negativos y que, si los créditos son lo bastante dilatados como para abarcar estas alternativas, se reduce considerablemente la necesidad de emplear dólares genuinos.

Se conciben también otras formas de créditos —ya no en moneda de cuenta, sino en dólares genuinos—, que permitirían ir al multilateralismo con mayor celeridad, pero ello requeriría una masa de maniobra en esta moneda de que América Latina no dispone ahora, y especialmente los países que se caracterizan por su escasez crónica de divisas. Si existiera la posibilidad de formar un fondo en dólares de adecuada magnitud, y los países deficitarios pudieran conseguir en tal fondo los dólares necesarios para liquidar inmediatamente en esa moneda los saldos en favor de los países acreedores, el sistema de pagos adquiriría una considerable liquidez.

Para los países deudores, el deber en moneda de cuenta a un Centro de compensaciones, o en dólares a un fondo, podría resultar lo mismo, siempre que la obligación de liquidar al Centro la deuda en dólares coincidiese en tiempo y cuantía con la liquidación de la deuda a dicho fondo. En cambio, la situación es diferente para el país acreedor. Si los países deudores hacen uso del margen de crédito acordado a través del Centro, el país acreedor no recibirá inmediatamente el pago en dólares como en el segundo caso, en que el deudor hace uso del fondo para conseguir esta moneda y realizar el pago inmediato al país acreedor. ¿Cuál será la forma que contribuya mejor a los objetivos del mercado común?

Recuérdese a este respecto lo que se dijo acerca de la responsabilidad del país acreedor: tomar medidas para acrecentar sus importaciones del mercado común, aumentando el ritmo de liberalización de sus importaciones del mercado común, aumentando el ritmo de liberalización de sus importaciones y elevando eventualmente el margen preferencial. ¿Tendrá el mismo incentivo el país acreedor para adoptar esas medidas si recibe el pago inmediato en dólares de sus saldos positivos, que si tiene que conceder créditos en moneda de cuenta sujetos a gradual liquidación en dólares?

Es indudable que si el acreedor tiene que otorgar créditos a los deudores a través de un Centro de compensaciones y esperar un tiempo prudencial para obtener la liquidación de los excedentes, será mayor el incentivos a liberalizar sus importaciones.

4. *Posible ingreso al Centro de los países multilaterales*

Cabe ahora discutir si este sistema resultaría aceptable a los países multilaterales. Entre ellos hay países cuyos saldos son generalmente deudores hacia el resto de América Latina, o en que el comercio es relativamente equilibrado a través del tiempo. En estos casos, podría resultarles ventajoso incorporarse a un sistema de créditos multilaterales. Pero hay otros países multilaterales que son persistentemente acreedores y por cantidades importantes; y los saldos se liquidan inmediatamente en dólares. Trátase de países que exportan productos que se negocian fácilmente en el mercado internacional, sobre todo el petróleo. Es obvio que tales países no muestren interés en otorgar créditos más o menos holgados por sus excedentes, pues ello menoscabaría su gran liquidez actual. Más aún, se explica su renuencia a adoptar compromisos de adquirir productos latinoamericanos a cambio de sus excedentes de exportación a ellos, cuando con los dólares que obtienen ahora en esta forma pueden realizar adquisiciones en cualquier parte del mundo. Sin embargo, se concibe la posibilidad de excluir tales excedentes del régimen de créditos, estableciendo que sólo una proporción de los productos respectivos se compute dentro de él y que el resto se siga liquidando en dólares.

Podría objetarse que esta solución sería puramente formal, pues no transformaría en sustancia lo existente. Y así es efectivamente, desde el punto de vista estático. Pero no se trata aquí de mantener situaciones existentes, sino de estimular el crecimiento del intercambio agregando nuevos productos —sobre todo los industriales— al intercambio tradicional. Desde este otro ángulo, un régimen adecuado de créditos sería un poderoso auxiliar para contribuir a que el incremento de exportaciones de esos nuevos productos, así como de la proporción de exportaciones actuales que se incorporase al sistema, sea acompañado del desarrollo correlativo de las importaciones provenientes de los otros países latinoamericanos.

Así pues, el planteamiento tiene que ser dinámico. Si se mira hacia el futuro —y posiblemente el futuro inmediato— se advierte cómo la industrialización de buena parte de los países multilaterales va exigiendo la ampliación del comercio por sobre los contornos estrechos del mercado nacional. Y sería de muy buena y elemental previsión que estos países puedan ingresar a un régimen común de pagos que aliente el intercambio recíproco desde un comienzo.

Una parte de las exportaciones quedaría excluida del sistema de pagos y créditos. También hay que ver la solución de este aspecto con perspectiva de tiempo. Productos que tienen hoy fácil mercado internacional, acaso en el futuro no lo sigan teniendo en alto grado; y conseguir para ellos una preferencia latinoamericana bien pudiera inducir a los países respectivos a aumentar la proporción de esos productos que se incorporan al régimen de pagos y créditos hasta llegar a su totalidad.

Esta solución circunstancial del problema de las exportaciones sería preferible a que algunos países pudieran quedar fuera de un sistema de compensaciones en espera de una eventual incorporación futura. En efecto, el multilateralismo no sólo significa compensaciones multilaterales, sino también algo de fundamental importancia: la igualdad de trato en cada país de las importaciones provenientes de los otros países participantes, en virtud del principio de la nación más favorecida. Como ya se ha mencionado, uno de los más serios inconvenientes del régimen bilateral reside en que la necesidad de propender al equilibrio de la cuenta de un país con otro ha llevado a discriminar en contra de importaciones de otros países latinoamericanos, o de las exportaciones hacia ellos.

La incorporación de los países en su totalidad daría la oportunidad de iniciar con todos esta política de trato igual. Y se dice iniciar, porque si la incorporación se limita por las razones antedichas a las exportaciones que son compensables con importaciones, podrían quedar algunas situaciones desiguales que tendrían que irse resolviendo a medida que se amplían las importaciones. La ventaja está en que se establece un principio cuya aplicación quedaría sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones objetivas y no a futuras decisiones.

No cabe ocultar que la súbita aplicación de tal principio podría acarrear situaciones difíciles. Afortunadamente, se concibe también en esto cierto criterio de transición. El objetivo primordial de toda esa política es dar creciente amplitud al comercio interlatinoamericano y no provocar

bruscos desplazamientos en el intercambio existente. En el comercio de los países bilaterales hay productos importantes que podrían provenir con facilidad de países multilaterales competidores, pero que han sido prácticamente excluidos debido al régimen de cuentas bilaterales vigente. Consagrado el principio de igualdad, parecería condición esencial que se trate de aplicarlo en forma paulatina para no dislocar el intercambio existente.

5. *Interdependencia entre pagos multilaterales y política de liberalización*

Como se dijo en su lugar,[28] la idea del Centro de compensaciones se ha concebido con un doble propósito: *a)* crear condiciones favorables al crecimiento del intercambio entre países multilaterales y bilaterales sin que los primeros tengan que entrar en las prácticas de estos últimos, y *b)* ofrecer al mismo tiempo a esos países bilaterales la forma de irse incorporando de un modo gradual, pero seguro, al régimen multilateral. Sin embargo, la constitución de un Centro sólo resolvería un aspecto del problema del intercambio; el otro aspecto concierne a la iniciación de la política de liberalización. Cuanto más se avance en la aplicación de estas medidas de liberalización, tanto mayores serán las posibilidades de compensación multilateral dentro de la órbita del comercio interlatinoamericano. A su vez, no se concibe fácilmente la posibilidad de avanzar en estas medidas si no se organiza un sistema de pagos multilaterales y de amplios créditos, pues habrá resistencia a liberalizar el intercambio, sobre todo en los países bilaterales, si el incremento resultante de las importaciones tuviera por consecuencia la necesidad de hacer liquidaciones apreciables en dólares. De ahí la estrecha interdependencia entre el funcionamiento del sistema de pagos y el del mercado común.

6. *El tipo de cambio flexible y el tráfico interlatinoamericano*

Pero ¿habría realmente razones para establecer un sistema multilateral de pagos y no ir en forma directa a la eliminación del bilateralismo? Hay hechos recientes que podrían sugerir alguna duda. En los países de América Latina que tenían sistemas de control de cambios hay una manifiesta tendencia a desmantelarlos y a procurar el equilibrio de la oferta y demanda de divisas mediante un tipo flexible de cambios, y ello podría hacer pensar, en efecto, que la preocupación por evitar el empleo de cantidades apreciables de dólares en el comercio interlatinoamericano merced a una unión de pagos, habría perdido gran parte de su justificación.

La presión sobre la demanda de divisas provocada por un posible desequilibrio en tal comercio encontraría su propia corrección en el desplazamiento del tipo de cambio, hasta equilibrar la demanda global así aumentada con la oferta de cambio.

El objeto primordial de un tipo de cambio flexible es asegurar la correspondencia entre el grado de inflación interna y externa, corrigiendo o evitando la repetición de los fenómenos de sobrevaluación monetaria que han demostrado ser tan perjudiciales en los países en que ocurrieron. Sin embargo, el tipo de cambio flexible no es un fin en sí mismo, sino uno de los medios para alcanzar la estabilidad monetaria conjuntamente con otras medidas de equilibrio interno.

Aunque condición favorable al desarrollo económico, la estabilidad monetaria no es suficiente. Si un país se limita a seguir una política de estabilidad y no introduce en su economía transformaciones estructurales, la tasa de crecimiento económico no podrá superar a la de sus exportaciones. Más aún, tenderá a ser inferior a la tasa de éstas en virtud de que la demanda de importaciones tiende a aumentar con más intensidad que aquéllas.

En consecuencia, para que una política de estabilidad monetaria sea compatible con un crecimiento más intenso que el derivado de las exportaciones, un país tiene que seguir una adecuada política de sustitución de importaciones. Como es bien sabido, esta política no consiste en disminuir las importaciones por debajo de la capacidad para importar, sino cambiar su composición, esto es, satisfacer la demanda de parte de ellas con producción interna, a fin de poder acrecentar otras importaciones sin sobrepasar aquella capacidad.

Se ha explicado ya cómo esta política de sustitución de las importaciones procedentes del resto del mundo podría estimular el comercio interlatinoamericano dentro de un marco preferencial.[29] Un país no necesitaría como ahora producir internamente todo lo que deja de importar, sino que podría adquirir los bienes respectivos en otros países latinoamericanos, exportando otros bienes que esos países dejarían a su vez de importar del resto del mundo.

Se explicó también que para el buen funcionamiento del mercado común era indispensable que en este acrecentamiento del tráfico latinoamericano, estimulado por esta nueva forma de la política sustitutiva, era esencial que hubiese reciprocidad.[30] Si no la hubiere, y un país no exportara a los otros países latinoamericanos en la medida suficiente para cubrir sus importaciones de ellos, tendría que hacer el pago en dólares. Naturalmente, esta demanda adicional desplazará hacia arriba el tipo de cambio y se nivelará la demanda global con la oferta. Como la oferta, por la reconocida inelasticidad de las exportaciones, no crece en forma rápida e inmediata, la demanda preexistente de importaciones tendrá que comprimirse lo mismo que esa demanda adicional hasta llegar al equilibrio.

Pero, si bien se mira, comprimir la demanda preexistente significaría reducir las importaciones del resto del mundo a fin de dar cabida al incremento de importaciones provenientes de otros países de América Latina. Dicho de otro modo, no habría sólo un cambio de composición en las importaciones del resto del mundo, sino una disminución de ellas compensada con un aumento de las otras. Y no se cumpliría además el propósito esencial de la política sustitutiva, que es alentar la producción interna ya sea en la forma en que ahora se hace, o en la nueva forma de incremento del comercio recíproco.

Trátase de un problema que no puede resolverse con el tipo de cambio flexible. Este responde a la finalidad antes mencionada, pero no al designio de desarrollar una corriente cada vez mayor de intercambio recíproco dentro del mercado común. Para cumplir ese designio los países acreedores tienen que acelerar el ritmo de reducción y eliminación de sus derechos y restricciones y acentuar el margen de sus preferencias, a fin de que los deudores no se vean llevados a moderar su propia política de reducción o, —cosa que sería mucho más lamentable— a reimprimir restricciones que habían eliminado ya.

De ahí la necesidad de un holgado sistema de créditos que dé tiempo a que esta política de los países acreedores ejerza efectos favorables. Si, en vez de ello, los saldos

[28] Véase el punto 3 anterior.

[29] Véase el punto 5 de la sección I.

[30] Véase de nuevo el punto 7 de la sección II.

acreedores se cubriesen inmediatamente en dólares, quedará resuelto un problema de pagos, pero al mismo tiempo se habrá malogrado la solución del problema de crecimiento e intercambio.

Por lo demás, hay otro aspecto importante que no cabría dejar a un lado: que el tipo de cambio flexible tenga la virtud —que baste en sí para justificarlo— de asegurar la correlación entre la inflación interna y externa, no significa que sea el medio más adecuado para lograr el equilibrio en casos como el considerado más arriba. En efecto, el desplazamiento del tipo a fin de hacer frente a la demanda adicional provocada por el crecimiento de las importaciones de otros países latinoamericanos, además de no resolver el problema allí planteado, tendrá efectos inflacionarios que se agregan a la presión inflacionista ya existente, y por lo tanto conspiran contra el propósito de conseguir la estabilidad monetaria.

7. *La unión de pagos y la convertibilidad internacional*

Todas estas consideraciones permiten encarar el problema de la unión de pagos con perspectiva más amplia. No se trata sólo de un mecanismo monetario, sino de un instrumento eficiente para desenvolver el intercambio recíproco dentro del mercado común, intercambio que a su vez será el complemento de una política racional de sustitución de importaciones. En otros términos, la reciprocidad en el comercio interlatinoamericano es parte de un problema más vasto: el equilibrio de cada uno de los países latinoamericanos con el resto del mundo, equilibrio de carácter dinámico, que tiene que irse adaptando a las exigencias del crecimiento económico. La tendencia persistente hacia el equilibrio que este crecimiento trae consigo —y que se ha visto agudizada por la inflación— no podrá corregirse con expedientes monetarios ni fórmulas abstractas de convertibilidad, sino con aquellos cambios estructurales de la economía en los cuales desempeña un papel principalísimo el avance de la industrialización. Este proceso se cumplirá con tanta mayor eficacia y economicidad cuanto más se amplíe el ámbito del mercado común dentro del principio de reciprocidad. Así pues, la reciprocidad en el tráfico interlatinoamericano y el equilibrio con el resto del mundo son dos aspectos del mismo problema fundamental y, a medida que se vaya logrando por una política previsora y de continua adaptación a las exigencias dinámicas de la economía, los países latinoamericanos habrán cumplido la parte que les corresponde en el restablecimiento de la convertibilidad internacional sobre bases que no serán ya necesariamente las de tiempos pasados.

Segunda Parte

INFORMES DE LA PRIMERA Y SEGUNDA REUNIONES DEL GRUPO DE TRABAJO DEL MERCADO REGIONAL LATINOAMERICANO

I

BASES PARA LA FORMACION DEL MERCADO REGIONAL LATINOAMERICANO

Informe de la primera reunión del Grupo de Trabajo
(Santiago de Chile, 3 a 11 de febrero de 1958)

ANTECEDENTES

De acuerdo con la Resolución 116 (VII), aprobada por la Comisión en su séptimo período de sesiones, la Secretaría invitó a un grupo de personalidades latinoamericanas a participar en una discusión sobre los problemas del mercado regional en América Latina, dentro del mandato que se especifica para el Grupo de Trabajo sobre este tema en la mencionada resolución.

El Grupo quedó compuesto por las siguientes personalidades: *José Garrido Torres,* Presidente del Consejo Nacional de Economía del Brasil; *Rodrigo Gómez,* Director General del Banco de México S. A., de México; *Flavián Levine,* Gerente de la Compañía de Acero del Pacífico (Huachipato) y Profesor de la Universidad de Chile; *Eustaquio Méndez Delfino,* Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y ex-Presidente de la Comisión Nacional Honoraria de Economía y Finanzas de la Argentina; *Juan Pardo Heeren,* ex-Ministro de Hacienda del Perú; *Galo Plaza,* ex-Presidente de la República del Ecuador; *Joaquín Vallejo,* ex-Ministro de Fomento de Colombia.

El Grupo se reunió en la sede de la Secretaría de la Comisión desde el 3 al 11 de febrero de 1958. Sus miembros eligieron presidente al Sr. *Galo Plaza* y relator al Sr. *Joaquín Vallejo.*

Asistió al grupo en su deliberación la siguiente Secretaría: *Raúl Prebisch,* Director Principal; *Louis N. Swenson,* Subdirector; *Alfonso Santa Cruz,* Secretario de Comisión; *Esteban Ivovich,* Jefe de Comercio, Secretario de la reunión; *Fernando Illanes,* Consultor en política comercial; *Jorge Ahumada,* Jefe de la División de Desarrollo Económico; *Carlos Quintana,* Jefe de Industrias; *Nuno de Figueiredo,* Coordinador de estudios sobre mercado regional; y *Santiago Macario,* Sub-jefe de Comercio, asesores.

Teniendo a la vista los antecedentes que representan las resoluciones comentadas en el anexo I, el Grupo tomó como base de sus discusiones los estudios e informes que le remitió la Secretaría y los documentos que le fueron sometidos en el curso de sus deliberaciones, que también allí se detallan.

Como resultado de sus discusiones, el Grupo aprobó el informe que se acompaña en las páginas siguientes,

acordando en la sesión final que la Secretaría lo hiciera llegar, con las sugestiones y las recomendaciones que contiene y con los comentarios que la Secretaría estime oportunos, a los gobiernos miembros de la Comisión. Asimismo, el Grupo acordó dar la más amplia difusión inmediata a sus conclusiones.

I. Preambulo

La exigencia social del desarrollo de los países latinoamericanos hace cada vez más imperioso llegar a fórmulas eficaces para acelerar la tasa de crecimiento del ingreso real por habitante. Es ya un hecho plenamente reconocido que estas fórmulas tendrán que apoyarse en la tecnificación de la agricultura y la progresista industrialización de tales países. La potencialidad de la técnica moderna para lograr estos objetivos es enorme y así lo demuestran los experimentos de gran trascendencia histórica que se están desenvolviendo ante nuestros ojos. ¿Podrá aprovechar plenamente esta potencialidad América Latina? Se opone a ello un obstáculo de considerable importancia. La industrialización requiere amplio mercado sin el cual no será posible alcanzar en nuestros países la elevada productividad de los grandes centros industriales. América Latina podría tener un amplio mercado, pero lo ha fragmentado en veinte compartimentos estancos. En realidad, después de la formación del mercado común de la Europa Occidental, de los esfuerzos que en el mismo sentido realizan los países escandinavos y del proceso de integración en que parecerían empeñarse los países orientales de aquel continente, formamos el único gran conglomerado de población del mundo que, en un dilatado territorio de abundantes recursos naturales, está desperdiciando por su falta de articulación económica esa enorme potencialidad de la técnica moderna.

La población de América Latina llegaba en 1955 a unos 175 millones de personas y hacia 1975 se estima que habrá crecido en 100 millones más. En este incremento, a la población activa correspondería aproximadamente un aumento de unos 38 millones. Y si continúan las tendencias de los veinte años anteriores, tan sólo 5 millones de ese considerable incremento del potencial humano serán absorbidos por las actividades agrícolas y menos aún si se acelera la tecnificación de ellas, como es altamente deseable. Quedarían pues unos 33 millones de personas que deberán buscar su ocupación productiva fuera de la agricultura y de ellas una buena parte tendrá que ser absorbida por el proceso de industrialización y en formas de progresivo avance técnico. Habrá un ingente desperdicio de recursos si pretendemos continuar la industrialización en compartimentos estancos.

La CEPAL ha visto claramente este problema y los gobiernos que la constituyen han concordado en principio en la necesidad de formar el mercado regional, primero, en la reunión inicial del Comité de Comercio celebrada en noviembre de 1956 y en seguida —mayo de 1957— en el séptimo período de sesiones en La Paz. Asimismo, en la reciente conferencia económica de la Organización de Estados Americanos, celebrada en Buenos Aires —agosto de 1957— los gobiernos han ratificado categóricamente el propósito de crear el mercado regional latinoamericano.[1]

Por mandato de la reunión de La Paz, la Secretaría Ejecutiva nos ha invitado a colaborar en las tareas tendientes a la realización de este trascendental designio. Hemos contado para ello con una serie de estudios anteriores. El concepto de la integración de la economía latinoamericana aparece ya en el *Estudio Económico de América Latina 1949* de la CEPAL y va adquiriendo consistencia en sus trabajos posteriores. En este sentido, cabe destacar que la primera expresión de ideas definidas sobre estructuración del mercado regional se encuentra en el documento titulado *Los pagos y el mercado integral interlatinoamericano.*[2] Todo ello ha sido muy útil al Grupo de Trabajo, así como los informes adicionales presentados por la Secretaría antes y durante nuestras reuniones.

Así, pues, el concepto del mercado regional latinoamericano ha venido formándose gradualmente de tiempo atrás y consideramos un privilegio haber podido ahora darle un nuevo impulso con la formulación de las bases esenciales sobre las que a nuestro juicio debiera descansar. El establecimiento del mercado común europeo ha venido a hacer más perentoria la exigencia del mercado regional latinoamericano: primero, porque demuestra cómo una idea que hace algunos años pudo considerarse utópica se abre camino con celeridad cuando el prestigio de esclarecidos estadistas sabe apoyarla y concretarla con fuerte convicción; y, segundo, porque el mercado común europeo, por innegables que sean sus ventajas para los seis países que lo forman, y por beneficiosas que puedan ser sus repercusiones indirectas para América Latina, traerá además algunos efectos desfavorables, principalmente por las medidas preferenciales que establece para los territorios de ultramar. Por mucho que una acción concertada de nuestros países pueda atenuar esos efectos, no sería dable suponer que lleguen a evitarse totalmente. Más aún, el mercado común europeo va a dar impulso considerable a la revolución tecnológica que ya se viene operando en su agricultura, así como en su producción de materias primas sintéticas; y todo ello tendrá consecuencias adversas para los países productores de América Latina.

Sin embargo, no cabría limitarse a una reacción negativa. La reacción positiva de América Latina deberá ser el mer-

[1] [*Nota de la Secretaría.*] En el anexo II de este informe pueden encontrarse los textos de las resoluciones aprobadas por la CEPAL y la OEA.

[2] [*Nota de la Secretaría.*] Se trata del informe que bajo ese título publicó en 1956 la Secretaría, y que fue preparado —en carácter de consultores de ella— por los economistas D. José Garrido Torres, del Brasil, y D. Eusebio Campos, de la Argentina, tras una encuesta realizada en diversos países de América del Sur con la cooperación de la Secretaría. El informe finalizaba con las siguientes recomendaciones, entre otras:

Se estima necesario celebrar acuerdos destinados a promover —mediante la colaboración multinacional y con aportes financieros provenientes tanto del área como foránea— el establecimiento o desarrollo de industrias que requieren grandes capitales y extensos mercados.

Júzgase conveniente establecer principios generales y ciertos procedimientos concretos de política comercial que sean aptos para estructurar paulatinamente un mercado regional, multilateral y competitivo. Con este mercado regional se podrían intensificar producciones industriales latinoamericanas, cuya reducción de costos y expansión futura dependen fundamentalmente del incremento de la capacidad de consumo.

En este plano y como primera etapa, se sugiere el levantamiento del mapa industrial de América Latina, con vistas especialmente a determinar la acción posible y aconsejable.

El informe citado se ha publicado en *Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano* (E/CN.12/423). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: 1957.II.G.5. pp. 101 *ss.*

cado regional. Esta es la gran oportunidad de hacerlo con decisión y sin desmedro alguno de nuestras provechosas relaciones de intercambio con los grandes centros industriales. Seguiremos comprando en ellos en la medida en que absorban nuestras exportaciones y deberemos hacer todo lo posible para alentarlas. Pero tendremos que seguir cambiando la composición de nuestras importaciones para ajustarlas a la capacidad de pagos exteriores. Al realizarse este proceso dentro del ancho marco del mercado regional, la industria latinoamericana encontrará el más fuerte estímulo hacia nuevas y más eficaces formas de expansión con notables efectos sobre el desarrollo económico general. En esta tarea de sustitución cuanto más se acelere en América Latina la producción de los bienes de capital, que ahora se importan por ser antieconómica su producción en compartimentos estancos, tanto más pronto podrán superarse en su comercio exterior las consecuencias adversas que, junto a sus ventajas, pudiera traer el mercado común europeo.

Desde otro punto de vista sería un error considerar que la justificación principal del mercado común está en ofrecer estímulos a la producción de bienes de capital y productos intermedios de compleja fabricación. Esto concierne especialmente a los países más avanzados de América Latina en que han venido madurando las condiciones propicias al establecimiento de estas actividades; pero no deben desvirtuarse las vastas posibilidades de crecimiento, consolidación y especialización de las industrias de consumo que ya existen y las nuevas que sin duda alguna podrán implantarse a favor del mercado regional.

Tiene también una importancia fundamental la situación de los países menos avanzados. En virtud de ese régimen de compartimentos estancos, no han llegado a ellos en forma ponderable las benéficas consecuencias de la industrialización de los países más avanzados. La importancia de este problema es evidente y el mercado regional deberá ofrecer las condiciones indispensables para resolverlo. Los países menos avanzados tendrán que encontrar el estímulo decisivo de su propia industrialización en el consumo creciente de los más avanzados. Esto requiere un tratamiento especial. Si en el mercado regional hubiera un régimen idéntico para países desigualmente situados en el proceso de industrialización, se contribuiría a consolidar esas desigualdades. Para atenuarlas y hacerlas desaparecer finalmente habrá que ofrecer incentivos especiales al desenvolvimiento industrial de esos países menos avanzados en beneficio recíproco de unos y otros.

Teniendo presentes éstas y otras consideraciones que más adelante se harán, y en respuesta al mandato que se nos ha conferido, presentamos las siguientes bases para la estructuración del mercado regional latinoamericano. Al formularlas, nos hemos guiado por esta idea primordial: que estas bases sólo tendrán eficacia en cuanto abran amplio cauce a la iniciativa privada y sus realizaciones. Los gobiernos estructurarán el mercado regional, pero corresponderá a la iniciativa privada darle su contenido vital, y en la realización de este objetivo los países habrán de tener especial cuidado de que, en el legítimo desempeño de la industrialización, no se sustraigan recursos esenciales para la agricultura y las inversiones de capital social, en desmedro del desarrollo equilibrado de la economía y, en última instancia, de su tasa de crecimiento.

Sobre tales bases podremos formular los proyectos concretos que los gobiernos constitutivos de la Comisión esperan de nosotros. Para ello será indispensable realizar una serie de análisis, que nos hemos permitido sugerir también a la Secretaría Ejecutiva en la tercera parte de este documento, al comentar las bases que pasamos a enunciar.

II. Enunciado de las bases

I. *Generalidad del mercado regional en cuanto a países*

El mercado regional deberá estar abierto a la incorporación de todos los países latinoamericanos, por lo cual es indispensable establecer desde un comienzo condiciones aceptables para todos ellos.

La generalidad del acuerdo del mercado regional no significa, sin embargo, que países particularmente vinculados por razones de proximidad geográfica o comunidad de intereses económicos no puedan realizar negociaciones circunscritas a ellos. Pero es esencial que éstas se realicen dentro del marco de un acuerdo general y en tal forma que las concesiones que se otorguen no sean exclusivas y se extiendan automáticamente a los otros países adherentes o que se adhieran en el futuro, si no lo hubieran hecho todos en el acuerdo inicial.

II. *Amplitud del mercado regional en cuanto a productos*

Deberá ser objetivo último del mercado regional la inclusión de todos los bienes que en su ámbito se producen. Sin embargo, este concepto no significa que la realización del mercado regional ha de ser inmediata para todos esos bienes. Sólo quiere decir que el acuerdo deberá establecer la forma y el tiempo en que los derechos aduaneros y restricciones que hoy dificultan o impiden el comercio interlatinoamericano se vayan eliminando gradualmente. En otros términos, el acuerdo ha de ser inmediato pero su ejecución progresiva.

Sentado este principio, para llevarlo a la práctica se conciben diversas formas, que deberán examinarse detenidamente antes de llegar a recomendaciones definitivas.

III. *El desarrollo de los países menos avanzados*

Los países menos avanzados deberán ser objeto de tratamiento especial a fin de que, mediante su progresiva industrialización y fortalecimiento general de su economía, participen plenamente en las ventajas del mercado regional.

Con tal propósito la disminución de derechos y restricciones tendrá que ser más lenta que en los países más avanzados, según fórmulas que conviene estudiar; y éstas deberán establecer facilidades a las exportaciones de tales países, especialmente a las de sus nuevas industrias y otras actividades, a fin de asegurar la equitativa reciprocidad de intercambio. Además, habrá que buscar otros medios, particularmente de carácter financiero, que propendan al más rápido desarrollo de estos países.

IV. *El régimen tarifario ante el resto del mundo*

El mercado regional hace deseable llegar en última instancia a la unificación de las tarifas aduaneras ante el resto del mundo. Pero la tarifa ha perdido en algunos países su papel protector y, en vez de ella, se emplean

diferentes formas de restricciones. Mientras éstas no sean sustituidas por una nueva tarifa, será indispensable establecer un régimen transitorio que asegure en aquellos países la eliminación progresiva de tales restricciones en forma equivalente a las reducciones tarifarias de otros países adherentes.

V. *La especialización de industrias y otras actividades*

La especialización de industrias y otras actividades que persigue el mercado regional deberá ser el resultado del libre juego de las fuerzas económicas dentro de las condiciones generales que establezca el acuerdo y sin perjuicio de orientar la política de inversiones en forma que favorezca el mejor cumplimiento de los fines de aquél.

No es compatible con este principio dar exclusividad a ciertas industrias o actividades en determinados países o establecer limitaciones a la libertad de competencia, salvo en cuanto concierne a las modalidades especiales del programa de integración de los países centroamericanos que, a tal efecto, deberán considerarse como una unidad, si ésta es la forma en que ellos desean adherirse.

VI. *El régimen de pagos*

El mercado regional, para su mayor eficacia, deberá tener un régimen especial de pagos multilaterales que propenda al máximo de reciprocidad del intercambio dentro de su territorio y que no perjudique la eventual participación de América Latina en el restablecimiento de una multilateralidad más general. En el régimen que se establezca es esencial evitar todo riesgo cambiario para los países adherentes.

VII. *Restricciones temporales a las importaciones*

Habrá que reservar a los países adherentes la facultad de imponer restricciones temporales a sus importaciones, según normas que el acuerdo establezca cuando así lo exijan, y sin perjuicio de las medidas fundamentales de política monetaria, fiscal y económica que deberán tomarse para corregir la situación:

a) la amplitud y persistencia del desequilibrio de su balance de pagos con los otros países del mercado, y

b) la necesidad de facilitar la reabsorción de mano de obra en los reajustes inherentes a la transformación industrial.

VIII. *La protección de la agricultura*

Los países adherentes podrán restringir las importaciones de productos agrícolas limitándolas a ciertas proporciones del incremento del consumo cuando ello fuere indispensable para el mantenimiento regular de estas actividades.

IX. *Las reglas de competencia*

A fin de contribuir al funcionamiento regular del mercado regional, deberá evitarse que las exportaciones de un país adherente, mediante prácticas de competencia desleal, perjudiquen las actividades de los otros países del acuerdo, ya sea por la depreciación monetaria competitiva o en cualquier otra forma.

Los países adherentes también deberán abstenerse de prácticas discriminatorias, a fin de que los precios de exportación para cada artículo sean los mismos, independientemente del mercado a que se destinen.

X. *El crédito y la asistencia técnica*

El mercado regional deberá contar con un régimen adecuado de créditos y asistencia técnica, tanto para estimular las exportaciones intrarregionales como para ayudar a la implantación y desenvolvimiento de las industrias correspondientes.

XI. *El órgano consultivo*

Los problemas que traerá consigo el funcionamiento del mercado regional requieren la creación de un órgano consultivo formado por los gobiernos adherentes y el establecimiento de un régimen de arbitraje.

XII. *Participación de la actividad privada*

La formación del mercado regional requiere el acuerdo de los gobiernos. Pero su realización dependerá en alto grado de la iniciativa privada, de su comprensión del problema y de su aptitud para aprovechar las enormes ventajas que el mercado regional ofrece para la industrialización, la tecnificación de la agricultura y el desarrollo económico general.

Se considera, pues, de suma conveniencia contar con la activa cooperación de las entidades representativas de la actividad económica privada, tanto en el campo nacional como internacional, para el estudio y discusión de estos problemas.

III. Comentarios a las bases y recomendaciones

Bases I y II. *Generalidades del mercado regional en cuanto a países y amplitud en cuanto a productos*

Cuanto mayor fuere el número de países y de productos que abarque el mercado regional tanto mayores serán las posibilidades de intercambio recíproco y tanto más fluido será su funcionamiento al facilitar la liquidación de saldos dentro del mismo mercado.

Esto aconseja abrir el acuerdo a la adhesión de todos los países latinoamericanos y, al mismo tiempo, buscar fórmulas suficientemente flexibles para que aquellos países unidos por la proximidad geográfica o por la coincidencia de intereses especiales puedan hacerse concesiones que, si bien están destinadas a promover sus intereses recíprocos, deberán extenderse a los otros países adherentes sin sentido alguno de exclusividad.

En cuanto a los productos, hay que examinar cuidadosamente la forma de aplicar de un modo gradual y progresivo la reducción de derechos y restricciones. Por su carácter complementario, por no producirse aún, o por ser objeto de producción de un solo país, hay artículos con los cuales podría iniciarse el proceso de reducción de derechos y restricciones sin limitación alguna: este es el caso de algunos productos tradicionales de intercambio y de parte apreciable de los bienes de capital y de los bienes duraderos de consumo, así como de importantes artículos intermedios.

En el otro extremo están las industrias de bienes de consumo corriente en que la reducción deberá ser gradual y progresiva para permitir la adaptación de las actividades y su especialización, sin los serios trastornos que de otro modo ocurrirían.

En el examen de este aspecto, conviene que la Secretaría Ejecutiva tenga en cuenta diferentes fórmulas de reducción, ya sea que se refieran al conjunto de productos, a grupos de productos afines, o a mercaderías individualmente consideradas.

Base III. *El desarrollo de los países menos avanzados*

Es indispensable al éxito del mercado regional que los países menos avanzados encuentren en él incentivos que hoy no tienen para una vigorosa industrialización. Pero si estos países quedaran dentro del acuerdo en las mismas condiciones que los más avanzados, este objetivo sería ilusorio por la mayor productividad industrial de estos últimos. Para evitar este resultado hay que estudiar diversos procedimientos. Por ejemplo, podría mantenerse por tiempo prudencial la protección razonable que requieran las industrias de los países menos avanzados que trabajan para su propio consumo interno mientras van eliminándose los derechos y restricciones para las mismas y otras industrias en los más avanzados. También podría estimularse la implantación de industrias de exportación en los países menos avanzados y otorgar las facilidades necesarias para su importación en los más avanzados. Todo esto deberá ser objeto de estudio.

Asimismo, habrá que analizar en qué forma podrían acordarse facilidades de crédito a estos países para ayudarles a la financiación de sus industrias de exportación. Por lo demás, cabe esperar que el capital extranjero encuentre en ellos incentivos que ahora no tiene para sus inversiones industriales, que contarían con la amplitud del mercado regional en vez de la gran estrechez de los mercados presentes.

No se interprete que se está recomendando en este aspecto un sacrificio de los países más desarrollados en favor de los otros. Hay un claro interés recíproco. Dentro del régimen preferencial de comercio que el mercado regional significa, las exportaciones que hagan los menos desarrollados a los más desarrollados les dará un poder adquisitivo que se empleará en gran parte en comprar productos manufacturados de estos últimos, sobre todo cuando se llegue a un sistema multilateral de pagos que aliente a emplear los saldos acreedores dentro del ámbito mismo del mercado, y reduzca al mínimo la pérdida de dólares u otras monedas de libre convertibilidad hacia el resto del mundo.

Sin estos arreglos especiales, los países más avanzados encontrarían serias dificultades para vender sus bienes de capital y otros bienes cuyos costos sean superiores a los internacionales. Es cierto que la ampliación del mercado y el aumento consiguiente de productividad irá acercando estos costos a los internacionales. Mientras tanto, sería lógico esperar que los países menos desarrollados resistieran el otorgamiento de preferencias a estos bienes si para adquirirlos necesitan desprenderse de sus divisas fuertes. Pero si les es dado hacerlo con exportaciones adicionales, especialmente de artículos manufacturados, se abre un dilatado campo de interés recíproco entre uno y otro grupo de países.

Base IV. *El régimen tarifario ante el resto del mundo*

Dos posibilidades se presentan para abordar el problema de una política diferencial: el de la zona de libre comercio y el de la unificación de la tarifa aduanera ante el resto del mundo. La primera ofrecería la ventaja de no requerir el reajuste de las tarifas vigentes frente a terceros países: cada país mantendría o establecería hacia el resto del mundo los derechos que quisiera —con las limitaciones de sus tratados vigentes—, y sólo se comprometería a acordar las reducciones progresivas que el acuerdo exigiera para los otros países miembros del sistema. Sin embargo, en determinadas circunstancias tendría serias desventajas la falta de una tarifa común para ciertos productos que se importan desde terceros países.

Por otro lado, tampoco es tarea fácil llegar a la tarifa común. Ante todo, hay países en que la tarifa ha desaparecido por obra de la inflación y ha sido sustituida por restricciones de diferente naturaleza. Podría llevar tiempo reconstruirla, pero no es necesario esperar a que esto se cumpla para concertar el acuerdo del mercado regional. Se conciben desde luego etapas intermedias. La reducción progresiva de derechos y restricciones podría iniciarse dentro de una zona de libre comercio, mientras se dan los pasos decisivos hacia el establecimiento de una tarifa común. Convendría que la Secretaría Ejecutiva analizara distintas alternativas en este sentido —entre otras la permitida por el artículo XXV del Acuerdo General de Aranceles y Comercio—, y encontrara al mismo tiempo fórmulas satisfactorias para computar las restricciones conjuntamente con los derechos de aduana a los fines de las reducciones a que se refiere este informe.

Base V. *La especialización de industrias y otras actividades*

Es posible que muchas industrias de consumo hayan alcanzado en los países latinoamericanos una dimensión aparentemente satisfactoria si se compara con la de los centros industriales avanzados. Pero, si bien se mira, en las plantas latinoamericanas la estrechez del mercado suele obligar a producir excesiva variedad de artículos, en tanto que en las de aquellos centros hay un alto grado de especialización. El mercado regional estimulará este último proceso. El tiempo que dure la reducción de derechos y restricciones permitirá ir introduciendo los reajustes necesarios y provocando posiblemente la fusión de intereses industriales entre firmas de diferentes países o arreglos entre ellas para lograr la especialización, en éste y otros casos.

Todo ello debiera ser el resultado del juego espontáneo de intereses, que no es incompatible con una eficaz orientación a través de los mecanismos financieros, pero en ningún caso debiera conducir a formas de exclusividad que impidan la competencia o el acceso de nuevas empresas.

Base VI. *El régimen de pagos*

En abstracto, es concebible un mercado regional sin un régimen especial de pagos, pero en la realidad no se lograría desarrollar sin ese régimen toda la potencialidad del mercado. Un sistema en que cualquier saldo acreedor en favor de un país pudiera dar lugar a una salida inmediata de divisas hacia el resto del mundo, significaría la posibilidad de una pérdida de sustancia para el mercado regional. Hay pues que crear los incentivos para que estos saldos puedan emplearse dentro del mismo mercado.

Con este propósito deberá examinarse la posibilidad de organizar un sistema de créditos concomitante con el de pagos multilaterales.

Hemos visto con satisfacción que en la reunión parcial

de bancos centrales en Montevideo, convocada por la CEPAL, se ha recomendado la paridad de las monedas de cuenta en los convenios bilaterales y se han sentado las bases para la transferencia voluntaria de saldos. Es de esperar que en la segunda reunión —que convendría extender a todos los bancos centrales latinoamericanos— pueda llegarse a fórmulas más amplias de compensación multilateral, y que un programa inaplazable de eliminación de ciertas restricciones que traban el intercambio pueda abrir el camino para la transferibilidad automática de los saldos dentro del ámbito latinoamericano.

Base VII. *Restricciones temporales a las importaciones*

El incentivo para emplear los saldos dentro del propio mercado regional, a que se hizo referencia en la Base VI, será elemento poderoso de equilibrio. Pero ello no excluye que factores circunstanciales o una presión de carácter inflacionario traigan fenómenos de desequilibrio no susceptibles, por su índole y su magnitud, de cubrirse mediante créditos adicionales. Esto podría llevar al país deudor a la necesidad de imponer restricciones a las importaciones provenientes del mismo mercado. Pero es indispensable que tales restricciones se ajusten a ciertas normas y que además se apliquen por tiempo limitado, pues es necesario tomar otras medidas que ataquen a fondo el desequilibrio. En este sentido podrían desempeñar una acción eficaz de consejo y orientación los órganos que surjan del acuerdo.

Hay también que considerar los casos en que el desequilibrio sea de carácter estructural, esto es, que un país no haya conseguido alcanzar una tasa de desarrollo económico similar a la de los otros sin una tendencia persistente al desequilibrio exterior. En tal caso se imponen serias medidas de reajustes para estimular las exportaciones y sustituir las importaciones. El reajuste monetario es una de las vías a seguir a la luz de las disposiciones y prácticas del Fondo Monetario Internacional. Pero también cabría pensar en medidas limitadas de protección, que sólo podrían tomarse después de oír a los órganos pertinentes. Trátase de aspectos delicados que requieren cuidadoso examen.

Hay otro tipo de desequilibrios que habrá que tener en cuenta. El mercado regional tenderá a acelerar el ritmo de crecimiento de los países latinoamericanos. Este hecho y el tiempo más o menos prolongado que habrá que dar a la reducción de derechos y restricciones facilitará el reajuste de las actividades de un país frente a la competencia de otros países adherentes.

Podrán darse casos, sin embargo, en que por la índole de una actividad o por su situación geográfica no sea posible traspasar fácilmente la mano de obra que allí no fuese ya necesaria a otras actividades en crecimiento. Es lógico que en esas ocasiones el país pueda imponer restricciones temporales a las importaciones responsables de estos trastornos.

Base VIII. *La protección a la agricultura*

Desde el punto de vista del comentario anterior, la agricultura se encuentra en una situación especial. La protección se ha impuesto en algunos casos para defenderla de la competencia de otros países latinoamericanos. Este hecho no podría verse con criterio estático. Por un lado, la tecnificación de la agricultura de esos países podría permitir afrontar en condiciones favorables aquella competencia. Por otro lado, no hay que descartar la posibilidad de que el fuerte crecimiento del consumo, con el andar del tiempo, haga indispensable que esas actividades ahora protegidas se mantengan y estimulen en virtud de que los saldos de los países exportadores se van reduciendo por el crecimiento de su propio consumo.

Ante la posibilidad de estas transformaciones, conviene proceder con prudencia y acordar un tratamiento también especial a las actividades agrícolas, sin perder de vista la necesidad de trazar programas para la sustitución gradual de ciertas producciones de alto costo por otras de mayor productividad, tanto en beneficio del consumidor como para contribuir al mejor aprovechamiento de los recursos productivos disponibles.

Base IX. *Las reglas de competencia*

La esencia de un mercado regional está en su carácter competitivo. Pero el éxito en la competencia tiene que ser la consecuencia de mejores aptitudes productivas y no de factores arbitrarios. Estos pueden ser de distinta índole. Si la depreciación exterior de la moneda de un país es persistentemente superior a la depreciación interna, ello significaría la posibilidad de reducir los precios de exportación en detrimento de otros países competidores del mercado.

Habría otros casos en que la competencia desleal sería más bien el resultado de procedimientos deliberados, mediante subsidios aparentes o encubiertos. Estas prácticas no son compatibles con el mercado regional.

Base X. *El crédito y la asistencia técnica*

En esta materia hay también que proceder con cautela, pues si bien la aceleración del desarrollo provocado por el mercado regional traerá consigo mayores necesidades de recursos invertibles, se corre el riesgo de caer en iniciativas demasiado ambiciosas que, por bien inspiradas que sean, difícilmente podrían llevarse a la práctica. Conviene comenzar por creaciones modestas que puedan extender su campo de acción conforme vayan demostrando su seriedad y eficacia.

Las necesidades de crédito inherentes al mercado regional son de dos clases: por un lado, el financiamiento de las exportaciones y, por otro, el de las industrias de donde éstas surgen. En cuanto a lo primero, se requiere organizar un régimen de créditos a plazos medianos destinados especialmente a fomentar las exportaciones de bienes de capital. Debería examinarse la posibilidad de que estas operaciones de crédito puedan realizarse por el mismo órgano que esté a cargo del régimen de pagos multilaterales, sin perjuicio de utilizar debidamente las entidades financieras existentes tanto nacionales como extranjeras.

En cuanto al financiamiento de las industrias, especialmente las de exportación, es indudable que el capital privado nacional y extranjero va a encontrar incentivos más poderosos que los que hoy tiene en virtud de la dilatación de tipo consultivo, pero cuya influencia podría combinación de capitales de varios países para el desarrollo de industrias que sirvan al mercado regional y otras formas de cooperación financiera. Pero es obvio que los recursos nacionales no serán suficientes y habrá que recurrir a la aportación de recursos de crédito internacional. Será pues necesario examinar la posibilidad de crear una entidad especial de fomento para realizar estas operaciones de financiamiento que tendrían que acompañarse con medidas de asistencia técnica en las cuales los organismos

internacionales podrían prestar un concurso muy valioso.

La Secretaría Ejecutiva de la CEPAL deberá estudiar las repercusiones que sobre el mercado regional tendrían las diferencias existentes en el tratamiento que los países de América Latina acuerden a los inversionistas.

Base XI. *El órgano consultivo*

No creemos que nuestros países estén preparados para establecer inicialmente una autoridad ejecutiva del mercado regional, aunque llegar a ello podría ser un objetivo futuro. En consecuencia, nos hemos inclinado hacia una organización de tipo consultivo, pero cuya influencia podría con el tiempo llegar a ser decisiva si su eficacia e imparcialidad le dieran autoridad moral incontrastable. En el curso de este informe se han visto varias circunstancias en que un país tiene que tomar medidas de emergencia que no condicen con los objetivos del acuerdo y que pudieran traer perjuicios a terceros países. La intervención de la junta consultiva se impone en todos estos casos. Más aún, su opinión debiera ser paso previo para que el país que se considere lesionado por medidas tomadas por otros pudiera recurrir a un fallo arbitral. En este sentido, bastaría establecer un procedimiento para designar árbitros en los casos concretos que pudieran presentarse.

Además de estas funciones, el órgano consultivo tendría que seguir el desenvolvimiento del mercado regional, orientar las entidades a que se hace referencia anteriormente, y buscar una creciente armonización de la política económica de los distintos países para asegurar el funcionamiento eficaz del mismo mercado.

Base XII. *Participación de la actividad privada*

Del texto mismo de la base se deduce la conveniencia de que la Secretaría Ejecutiva, al efectuar los estudios e investigaciones que se le encomiendan en relación con el mercado regional, explore la opinión del sector privado sobre este problema y busque las fórmulas necesarias para poder contar con su activa colaboración tanto en el campo nacional como en el internacional.

IV. Otras recomendaciones a la Secretaría Ejecutiva

Los convenios comerciales vigentes entre países de América Latina, de una parte, y el resto del mundo, de otra, están fundados por lo general en la aplicación incondicional de la cláusula de más favor. Con escasas excepciones, estos convenios no contienen salvedades que permitan excluir de los efectos de ese cláusula el tratamiento especial que los países latinoamericanos necesitarían otorgarse entre sí a fin de estructurar el mercado regional.

Por lo tanto, cualquiera que sea la fórmula jurídica que se escoja en su oportunidad con el fin de constituir el mercado —unión aduanera, zona de libre comercio u otra—, llevarla a la práctica hará necesario negociar con países de otras partes del mundo la modificación de cierto número de convenios vigentes.

Para facilitar este proceso sería conveniente que desde ahora, y sin perjuicio de observar el cumplimiento de los acuerdos vigentes, cada vez que los países de América Latina celebren nuevos convenios con países de otras regiones, o cuando renueven o modifiquen los instrumentos en actual aplicación, traten de incorporar una cláusula amplia de excepción en favor del mercado regional, así como del comercio interlatinoamericano en general.

Recomendamos, pues, a la Secretaría Ejecutiva que haga conocer estas opiniones a los gobiernos y les subraye las ventajas que ofrecería, para la renegociación de los convenios existentes con terceros países y la incorporación en ellos de la excepción referida, el establecimiento de un régimen constante de consultas aprovechando el mecanismo del Comité de Comercio. Ese régimen permitiría coordinar la acción de la política comercial y, de otra parte, contribuiría a dar forma práctica a los propósitos que inspiraron en un plano semejante la Resolución 121 (VII) de la CEPAL, en la cual se recomienda a los países latinoamericanos la conveniencia de utilizar un procedimiento de consulta, especialmente respecto de las posibles repercusiones del mercado común europeo.

Del mismo modo, convendría que la Secretaría señalara a los gobiernos la oportunidad que parecen ofrecer algunas situaciones derivadas del Tratado de Roma, para procurar la formulación de reservas o salvedades que faciliten la estructuración del mercado regional.

En este orden de cosas, sería conveniente que la Secretaría realizara un estudio acerca de los aspectos contractuales del establecimiento del mercado regional, recogiendo previamente la información y opiniones de organismos gubernamentales latinoamericanos competentes, y de los expertos en este campo.

Además de los aspectos indicados, convendría que se examinaran los perjuicios que las concesiones que se acordaran a los países en el mercado regional puedan traer a otros países ajenos a éste, sobre todo en los casos en que entre estos últimos y algunos de aquéllos existan ciertos arreglos de carácter especial.

Otra recomendación que hacemos a la Secretaría guarda relación con el transporte marítimo. Nos hemos enterado de los estudios ya realizados en este campo y del mandato que la Secretaría tiene para proseguirlos. Sería muy deseable que pudiera hacerse tan pronto como fuese posible, pues las deficiencias del transporte constituyen un serio obstáculo al intercambio.

En este y otros aspectos de los trabajos tendientes a aportar informaciones y elementos de juicio necesarios para proyectar el mercado regional, la Secretaría deberá mantener un contacto estrecho y frecuente con los gobiernos latinoamericanos. Para ello creemos conveniente que la Secretaría recomiende a los gobiernos que en cada país constituyan un grupo encargado de tratar todos los asuntos relativos al examen de los problemas del mercado regional.

Del mismo modo, convendría que la Secretaría examinara los medios más eficaces para que, a través de la expansión y diversificación del intercambio, pudieran corregirse los desequilibrios estructurales que éste presenta actualmente, y todo ello de acuerdo con la Resolución 119 (VII).

De otra parte, pensamos que, en vista del interés que ha despertado la iniciativa del mercado regional latinoamericano y sus posibilidades, sería conveniente disponer de una información periódica acerca de los nuevos proyectos industriales en los distintos países. Se sugiere, en consecuencia,

a la Secretaría Ejecutiva consultar el punto de vista de los gobiernos acerca de esta idea y de las posibilidades de llevarla a la práctica.

Con esto creemos haber dado término a la primera etapa de las importantes tareas que las Naciones Unidas nos han confiado. Según el mandato de los gobiernos miembros de la CEPAL, nuestro objetivo final es proponer la forma de estructurar el mercado regional en América Latina. Hemos debido limitarnos en esta primera reunión a establecer ciertas bases fundamentales que, sin embargo, distan mucho de constituir siquiera un anteproyecto, que a todas luces sería prematuro. Se trata de simples puntos de partida para que mediante los nuevos estudios que se solicitan a la Secretaría, además de los que le han encomendado los gobiernos, se disponga de los elementos de juicio necesarios para que puedan concretarse proposiciones de carácter definitivo.

No podríamos terminar este Informe de nuestras tareas, sin hacer mención expresa de que todos los componentes del Grupo —que hemos asistido a estas deliberaciones en nuestra capacidad personal— deseamos hacer constar nuestra satisfacción por los excelentes trabajos técnicos preparados por la Secretaría y sus colaboradores, desde el inicio mismo de la idea de que la CEPAL organice los trabajos y estudios conducentes a la formación del mercado regional. Reconocemos los grandes avances logrados por el Grupo de Trabajo de Bancos Centrales, que ha establecido las bases para un sistema de pagos ordenado, seguro y práctico, así como los inapreciables aportes que en un plano más general ha hecho el Comité de Comercio para poder progresar rápidamente hacia la meta que nos hemos propuesto. Por ello, queremos dejar clara constancia de nuestro agradecimiento y felicitaciones a ambos organismos y a la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, lo mismo en su personal permanente —encabezado por su Director Principal, señor Raúl Prebisch— que en los consultores que invitó para colaborar antes y ahora en la preparación de nuestras labores. Agradecemos asimismo al gobierno y a las diversas autoridades de Chile la generosa hospitalidad que brindaron al Grupo, marco propicio y amable para nuestros trabajos y fiel reflejo de la tradicional hidalguía chilena.

Anexo I

Resoluciones previas a la reunión y lista de los documentos considerados

1. Al efectuar su trabajo, el Grupo tuvo en cuenta estos antecedentes relacionados con el mandato que le fue conferido por el Comité de Comercio:

a) En su Resolución 101 (VI), de 15 de septiembre de 1955, la Comisión Económica para América Latina —luego de considerar el documento de la Secretaría, titulado *Estudio del comercio interlatinoamericano* (E/CN.12/369)— acordó constituir un Comité de Comercio, como órgano permanente en el seno de la Comisión.

El objeto del Comité es procurar la intensificación del tráfico interlatinoamericano, sobre la base de tomar en cuenta "la fundamental necesidad de aumentar el comercio mundial en su conjunto". En la resolución mencionada, la Comisión encomendó al Comité la preparación de fórmulas concretas para resolver los problemas prácticos del intercambio en América Latina, así como la elaboración de bases que faciliten la realización de negociaciones comerciales entre sus países, todo ello en armonía con las obligaciones de carácter internacional que tengan vigentes.

b) En su primer período de sesiones (Santiago, noviembre de 1956) el Comité de Comercio adoptó las siguientes resoluciones para el desarrollo paulatino de sus tareas:

Resolución 1 (I), sobre establecimiento de un régimen gradual de pagos multilaterales. Con carácter permanente se constituye un Grupo de Trabajo formado por los bancos centrales de países titulares de cuentas interlatinoamericanas de compensación, a fin de estudiar la implantación de ese régimen. Para el período de transición que medie hasta el establecimiento del mismo, la resolución citada adopta ciertos principios —especialmente el de la paridad entre las monedas de cuenta y el dólar genuino para operaciones iguales— destinados a coordinar los mecanismos bilaterales de pago existentes[1] y preparar la transferibilidad multilateral de saldos.

Resolución 2(I), relativa a los problemas derivados del paralelismo y de la capacidad ociosa observados en ciertas industrias latinoamericanas, como efecto, en parte, de la reducida dimensión de los mercados nacionales. A fin de determinar las medidas aconsejables para corregir dicha situación, la resolución encarga a la Secretaría que haga un inventario de las industrias existentes en América Latina, e informe al Comité de Comercio sobre la marcha de los respectivos trabajos.

Resolución 3(I), sobre procedimientos para la creación de un mercado regional. Como el futuro desarrollo industrial de América Latina requiere mercados más amplios que los actuales, esta resolución constituye un Grupo de Expertos para completar los estudios ya realizados al efecto por la Secretaría y cumplir además las tareas siguientes:

i) definir las características del mercado regional, teniendo en cuenta el diferente grado de industrialización de los países del área;

ii) estudiar sus posibilidades y proyecciones, y

iii) hacer recomendaciones sobre los principios de acuerdo y procedimiento para su implantación, dentro del mandato del Comité de Comercio contenido en la Resolución 101 (VI).

Resolución 4(I), recomendando a los gobiernos la adopción de una política de liberalización gradual —ya sea en forma unilateral o a través de convenios bilaterales o multilaterales— del comercio interlatinoamericano de productos naturales, materias primas y alimentos.[2]

c) En el séptimo período de sesiones de la Comisión (La Paz, Bolivia, 15-29 de mayo de 1957), los gobiernos miembros recomendaron a la Secretaría que "haga presente al Grupo de Expertos la situación específica de los países latinoamericanos mediterráneos o de estructura monoproductora o poco diversificada, a fin de que dicho grupo contemple, en la estructuración del mercado regional, las posibilidades de absorción de la producción exportable en esos países y de facilitar su desarrollo industrial dentro del ámbito de tal mercado" (Resolución 116 [VII]).[3] Asimismo se solicitó del Grupo que examine la conveniencia de facilitar la formación de empresas con capitales provenientes de dos o más países y que estudie los problemas de desarrollo del mercado tomando en cuenta a todos y a cada uno de los países latinoamericanos, consideradas su situación y posibilidades.

d) En la Conferencia Económica de la Organización de los Estados Americanos (Buenos Aires, República Argentina, 15 de agosto - 4 de septiembre de 1957), los gobiernos del hemisferio adoptaron una resolución[3] en la cual, después de referirse a los estudios y trabajos ya realizados por la Comisión Económica para América Latina, por su Comité de Comercio y por el Grupo de Bancos Centrales en favor de la expansión del comercio dentro del área, por unanimidad declaran "la conveniencia de establecer gradual y progresivamente, en forma multilateral y competitiva, un mercado regional latinoamericano".

e) También fue recordado que en la Resolución 3(I) del Comité

---

[1] El Grupo de Trabajo de Bancos Centrales celebró su primera reunión en Montevideo desde el 29 de abril al 10 de mayo de 1957. El resultado de sus trabajos fue la elaboración de un convenio-tipo de pagos, así como un acuerdo interbancario —que ya se aplica— sobre compilación e intercambio de informaciones comparables relativas a las cuentas interlatinoamericanas de compensación. El Grupo acordó efectuar su segunda reunión en el curso de 1958.

[2] Véase el texto de las Resoluciones 1(I) a 4(I) del Comité de Comercio en *Problemas actuales del comercio interlatinoamericano,* documento citado, pp. 14-17.

[3] Véase su texto completo en el anexo II de este Informe.

de Comercio, ya citada, se manifiesta que las conclusiones a que llegue el Grupo de Expertos del Mercado Regional, con las observaciones de la Secretaría de la CEPAL y las que reciba de otros organismos internacionales, serán sometidas directamente a los gobiernos miembros para su consideración y comentario. Cumplido este trámite —dice la resolución—, la Secretaría dará la mayor divulgación a los documentos remitidos a los gobiernos miembros. Además, el estudio del Grupo —o informe preliminar sobre el estado de las labores— más los comentarios de la Secretaría y de los gobiernos, serán remitidos a la próxima sesión del Comité de Comercio.

2. Además de considerar las resoluciones mencionadas, durante el desarrollo de sus actividades el Grupo tomó en cuenta, como fundamento de sus trabajos, los estudios de la Secretaría de la CEPAL, y en algunos casos de consultores de ella, relativos al comercio interlatinoamericano y al mercado regional, así como de otras organizaciones, que se detallan en la lista siguiente:

A. *Documentación básica*

1) *Estudio del comercio interlatinoamericano* (E/CN.12/369/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1956.II.G.3.
2) *Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano* (E/CN.12/423), publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 1957.II.G.5, y especialmente, dentro de dicho documento, el resumen de los debates del primer período de sesiones del Comité de Comercio (pp. 8-14) y la Tercera Parte, "Los pagos y el mercado regional en el comercio interlatinoamericano" (pp. 101-112).
3) Resoluciones 116(VII) y 121(VII) de la Comisión Económica para América Latina, en "Informe anual (15 de mayo de 1956 - 29 de mayo de 1957)" (E/2998 y E/CN.12/451), pp. 114-116 y 122-125.
4) *Actividades de la CEPAL en materia de pagos y mercado regional en América Latina* (E/CN.12/483).
5) *Acta final de la Conferencia Económica de la Organización de los Estados Americanos* (Buenos Aires, República Argentina, 15 de agosto - 4 de septiembre de 1957) y, especialmente, dentro de dicho documento la Resolución XL, "Recomendación sobre el mercado regional latinoamericano" (pp. 86-87).
6) *Liberalización del comercio interlatinoamericano* (documento 3.1957, de la Organización de los Estados Americanos).
7) *Planteamiento de los problemas del mercado regional* (E/CN.12/C.1/WG.2/1).
8) *Algunos problemas del mercado regional latinoamericano* (E/CN.12/C.1/WG.2/2).
9) *Sugestiones sobre el mercado regional latinoamericano,* por Pierre Uri (E/CN.12/C.1/WG.2/3).
10) *Principales antecedentes del Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano* (E/CN.12/C.1/WG.2/4).
11) *Distintas fórmulas para la integración económica de América Latina,* por Hollis B. Chenery (E/CN.12/C.1/WG.2/5).
12) *El movimiento de integración económica centroamericana* (documento informativo).

B. *Documentos distribuidos durante la reunión*

1) "Exposición del Dr. Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en la sesión inaugural, el día 3 de febrero de 1958" (Documento de Sala de Conferencias No. 1).
2) "Sugestiones del Dr. José Garrido Torres en cuanto al método de trabajo del Grupo" (Documento de Sala de Conferencias No. 2).
3) "Notas del Dr. José Garrido Torres sobre los conceptos generales y procedimientos a considerar a la luz de las cuestiones planteadas en los capítulos I a V del documento (E/CN.12/C.1/WG.2/1)" (Documento de la Sala de Conferencias No. 3).
4) "Notas del Dr. José Garrido Torres sobre el problema del financiamiento del comercio interlatinoamericano y sobre la eventual necesidad de un organismo operativo para el sistema de pagos multilaterales" (Documento de Sala de Conferencias No. 4).
5) "Compilación de informaciones sobre política comercial" (Documento de Sala de Conferencias No. 5).

Anexo II

Acuerdos sobre el mercado regional adoptados por la Comisión Económica para América Latina y por la Conferencia Económica de la Organización de Estados Americanos

La Comisión Económica para América Latina,

Considerando:

a) Que el Comité de Comercio, establecido por la Resolución 101(VI) del sexto período de sesiones de la Comisión, celebró su primera reunión en Santiago de Chile en noviembre de 1956 y presentó al actual período de sesiones un informe sobre el resultado de sus trabajos (E/CN.12/423);

b) Que es conveniente completar los estudios específicamente relacionados con la formación de un mercado regional en América Latina;

c) Que las tendencias señaladas en el documento E/CN.12/C.1/4, presentado al primer período de sesiones del Comité de Comercio, se han configurado con mayor claridad desde esa fecha, lo que podría repercutir negativamente en el comercio extra e intrarregional de América Latina;

d) Que en las Resoluciones 46(V), 69(V) y 101 (VI) se ha recomendado a la Secretaría Ejecutiva y al Comité de Comercio prestar especial atención al comercio de los países mediterráneos o de estructura monoproductora o poco diversificada en América Latina;

e) Que es conveniente una mayor movilidad de capitales entre los países latinoamericanos, y

f) Que es de desear que dicho mercado regional se expanda gradualmente hasta abarcar el conjunto de América Latina, con el fin de ampliar los beneficios y posibilidades de mayor desarrollo e integración económica que el mismo pueda ofrecer,

Resuelve:

1. Felicitar a la Secretaría Ejecutiva por la eficacia con que ha desempeñado los trabajos que le fueron encomendados por la Resolución 101(VI);

2. Expresar su satisfacción por los auspiciosos resultados que alcanzó el Comité de Comercio en su primer período de sesiones, tomar nota con beneplácito de su informe en todo lo que se refiere al mercado regional y aprobar las Resoluciones 2(I) y 3(I) de dicho Comité;

3. Tomar nota del encargo hecho a la Secretaría Ejecutiva, tanto en lo que se refiere al inventario de las industrias existentes en América Latina como en lo relativo a la convocatoria de un grupo de expertos para las tareas encomendadas en la Resolución 3(I);

4. Recomendar a la Secretaría Ejecutiva:

a) La conveniencia de acelerar la ejecución, en el más breve plazo posible, de las Resoluciones 2(I) y 3(I) del Comité de Comercio, con vistas a dar un paso más decisivo hacia el objetivo que las inspiró;

b) La realización de investigaciones y la recopilación de cuantas informaciones puedan servir de base para el trabajo del grupo de expertos de que trata la Resolución 3(I), con la mayor urgencia, a fin de que la disponibilidad de tales elementos de juicio facilite la tarea de dicho grupo;

c) Que haga presente a ese grupo de expertos la situación específica de los países latinoamericanos mediterráneos o de estructura monoproductora o poco diversificada, a fin de que dicho grupo contemple en la estructura del mercado regional, las posibilidades de absorción de la producción exportable de esos países y de facilitar su desarrollo industrial dentro del ámbito de tal mercado;

d) Que solicite asimismo al grupo de expertos que, en la formulación de la estructura del mercado regional, considere la conveniencia de facilitar la formación de empresas con capitales provenientes conjuntamente de dos o más países;

e) Que se solicite de dicho grupo que estudie los problemas que afronta el desarrollo de un mercado regional en el que se consideren a todos y cada uno de los países latinoamericanos, teniendo en cuenta su situación y posibilidades.

5. Facultar a la Secretaría Ejecutiva para requerir, en caso de considerarlo necesario, la colaboración de otros organismos internacionales competentes en la preparación de los trabajos o recopilación de informaciones a que se refiere el punto 4, letras a) y b).

(Resolución 166 (VII) de la CEPAL)

La Conferencia Económica de la Organización de los Estados Americanos,
Teniendo en cuenta:

El estudio presentado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos sobre Liberalización del Comercio Interlatinoamericano (Documento 3); y

El informe presentado a esta Conferencia por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, titulado *Actividades de la CEPAL en materia de pagos y mercado regional en América Latina* (Documento E/CN.12/483); y la Resolución 117 aprobada en el séptimo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina; y

Considerando:

Que el creciente desarrollo económico de los países latinoamericanos requiere una mayor expansión del comercio interlatinoamericano que permita un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales disponibles;

Que el futuro desarrollo de ciertas industrias, especialmente las básicas, exige, entre otros factores, gran densidad de capital y técnicas productivas más complejas y, por consiguiente, del estímulo de mercados más amplios que los nacionales;

Que sería conveniente estudiar medidas e indicar medios posibles de integración económica que consideren a todos los países de América Latina y que tiendan a la creación de un amplio mercado latinoamericano;

Que en relación con lo anterior es de particular importancia tener en cuenta los procesos de integración económica en otras regiones del mundo, cuyos efectos, según sean los métodos que se adopten, pueden hacerse sentir apreciablemente sobre el comercio y el desarrollo de las economías latinoamericanas, en la forma expresada en la Resolución 121 (VII) de la Comisión Económica para América Latina;

Que la Comisión Económica para América Latina, a través de sus órganos competentes, ha avanzado en los estudios relativos a regímenes de pagos y otras materias relacionadas con la creación del mercado regional latinoamericano;

Que un grupo de expertos de bancos centrales de países latinoamericanos que mantienen cuentas bilaterales entre sí, está estudiando el establecimiento de un régimen que lleve gradualmente a la multilateralidad en los pagos, lo cual constituye, a su vez, un paso preliminar para crear condiciones propicias a un mercado regional; y

Que la coordinación y cooperación entre el Consejo Interamericano Económico y Social y la Comisión Económica para América Latina es aconsejable desde todo punto de vista, para evitar duplicación de tareas y gastos, así como la dispersión de esfuerzos, y que tal coordinación ha constituido un provechoso régimen de trabajo, como lo demuestra la experiencia en la materia,

Declara:

La conveniencia de establecer gradual y progresivamente, en forma multilateral y competitiva, un mercado regional latinoamericano, y

Resuelve:

1. Recomendar al Consejo Interamericano Económico y Social que, para evitar duplicaciones, previa consulta de su Secretaría con la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, y en conformidad con los términos de los acuerdos de cooperación existentes entre ambos órganos, participe en los estudios y tareas tendientes a la creación del Mercado Regional Latinoamericano.
2. Solicitar al Consejo Interamericano Económico y Social que dé a conocer a la Comisión Económica para América Latina el contenido de esta Resolución y los puntos de vista expresados por los distintos países en esta Conferencia respecto a la idea del mercado regional latinoamericano, para que sean considerados en la continuación de los trabajos que se lleven a cabo en esta materia.
3. Expresar su reconocimiento a la Comisión Económica para América Latina por las valiosas informaciones suministradas a esta reunión en el Documento E/CN.12/483.

(Resolución XL de la Conferencia Económica de la OEA)

II

RECOMENDACIONES ACERCA DE LA ESTRUCTURA Y NORMAS DEL MERCADO COMUN LATINOAMERICANO

Informe de la segunda reunión del Grupo de Trabajo

(México, D. F., 16 a 27 de febrero de 1959)

Antecedentes

De conformidad con la Resolución 116 (VII), aprobada por la Comisión Económica para América Latina en su séptimo período de sesiones, y con lo dispuesto por el Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano en su primera reunión, celebrada en Santiago de Chile en febrero de 1958, la Secretaría convocó a esta segunda reunión para que el Grupo procediera a considerar en términos más concretos las bases para la formación del mercado común latinoamericano entonces esbozadas.

El Grupo quedó compuesto por las siguientes personalidades:

Carlos D'Ascoli, Senador (Venezuela); *José Garrido Torres,* Director Ejecutivo de la Superintendencia de Moneda y Crédito del Brasil; *Rodrigo Gómez,* Director General del Banco de México; *Flavián Levine,* Director del Banco Central de Chile, Profesor de la Universidad de Chile, Gerente de la Compañía de Acero del Pacífico; *Carlos Lleras Restrepo,* Senador (Colombia); *Eustaquio Méndez Delfino,* Presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires y ex-Presidente de la Comisión Nacional Honoraria de Economía y Finanzas de la Argentina; *Raymond F. Mikesell,* Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Oregón, Estados Unidos; *Juan Pardo Heeren;* ex-Ministro de Hacienda de Perú; *Galo Plaza,* ex-Presidente de la República del Ecuador.

El Grupo se reunió en la oficina de México de la Comisión Económica para América Latina desde el 16 al 27 de febrero de 1959. Sus miembros eligieron presidente al señor *Galo Plaza* y relator al señor *Carlos Lleras Restrepo.*

El señor *Philippe de Seynes,* Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales, inauguró la reunión y transmitió a los miembros del Grupo los saludos del Secretario General de las Naciones Unidas.

La Secretaría de la CEPAL colaboró estrechamente con el Grupo tanto en la preparación como en las deliberaciones. Asistieron a las sesiones los siguientes funcionarios: *Raúl Prebisch,* Director Principal a cargo de la Secretaría

Ejecutiva; *Esteban Ivovich,* Director de la División de Política Comercial (Secretario General de la Reunión); *Santiago Macario,* Economista de la División de Política Comercial.

De la Oficina de la CEPAL en México estuvieron presentes los funcionarios *Cristóbal Lara Beautell,* Director Interino; *Pedro Abelardo Delgado,* Secretario del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano; *Rafael Izquierdo,* Economista de la Sección de Comercio; y *Salvador Vilaseca,* Ayudante del Director.

Invitados especialmente por la Secretaría asistieron también a las sesiones los siguientes señores:

Cecilio Morales, Director del Departamento Económico de la Organización de Estados Americanos; *Ricardo Almanza,* Secretario General del Consejo Superior Ejecutivo de Comercio Exterior de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México; *Rafael Urrutia Millán,* Director General de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México; *Octaviano Campos Salas,* Director General de Comercio de la Secretaría de Industria y Comercio de México; *Agustín López Munguía,* Subdirector Técnico de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México; *Guillermo Ramos Uriarte,* Jefe del Departamento de Política Comercial de la Secretaría de Industria y Comercio de México; *Julio Ocádiz,* Subjefe de Investigaciones Económicas de la Nacional Financiera de México, S. A.

El Grupo tomó como base de trabajo el informe preparado por la Secretaría sobre *Posibles alternativas para el establecimiento del mercado regional latinoamericano* (E/CN.12/C.1/WG.2/7).

Como resultado de la reunión, el Grupo aprobó el informe que figura en las páginas siguientes, y que será presentado por la Secretaría Ejecutiva al segundo período de sesiones del Comité de Comercio, que tendrá lugar en Panamá durante el mes de mayo de 1959.

Al terminar la reunión del Grupo, tanto su Presidente como el Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, expresaron su agradecimiento al Gobierno de México y al Banco de México por todas las atenciones y facilidades recibidas durante la estancia de sus miembros en el país.

I. Introducción

En su primera reunión, el Grupo de Trabajo preparó una serie de bases, o puntos de vista, para que sirvieran de guía a nuevos estudios sobre la formación gradual y progresiva del mercado común latinoamericano. Asimismo, solicitó de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina estudios adicionales y nuevas exploraciones, que facilitaran la continuación de su cometido durante la segunda reunión que acaba de realizarse.

La aportación de la Secretaría ha resultado muy útil en las deliberaciones del Grupo de Trabajo durante esta segunda reunión y ha permitido a sus miembros concretar sus ideas en la forma que se recoge en el presente informe, en cuanto se refiere a la estructura que, a su juicio, debería tener el mercado común y a las normas que debieran guiar su funcionamiento.

El Grupo de Trabajo considera que si los Gobiernos Miembros de la Comisión otorgaran su aprobación general a las recomendaciones contenidas en este informe en el octavo período de sesiones de la CEPAL, que habrá de tener lugar en Panamá durante el mes de mayo próximo, la Secretaría de la CEPAL, en estrecho contacto con los gobiernos interesados, podría posteriormente preparar un proyecto de acuerdo inicial del mercado común, que facilitaría la aglutinación de los países interesados en dar vida inmediata a esta idea.

No se trata de una tarea sencilla; pero contar desde luego con una estructura previa y con unas normas claras, aprobadas por los gobiernos, disminuiría la complejidad de la tarea. Aún así, la forma de precisar esta estructura en proyectos concretos y de cuantificar las metas de reducción de derechos, gravámenes equivalentes y restricciones, habrá de exigir un esfuerzo considerable tanto por su extensión como por su minuciosidad. Sin embargo, realizar esa labor es imprescindible, y una de las virtudes que cabría atribuir a la aprobación de las recomendaciones que aquí se proponen, sería la de proporcionar una pauta precisa para cumplir esta tarea que, sin ella, sería de gran complejidad y requeriría mucho tiempo.

Por el carácter mismo de estas recomendaciones, que se presentan a la Secretaría con destino a los gobiernos de la Comisión, así como por las funciones que le fueron específicamente encomendadas, los miembros del Grupo en ningún momento han pretendido formular un acuerdo concreto.[1] La definición de términos y sus alcances, requerida en la redacción de un Acuerdo, no ha sido considerada en el presente caso. Se ha preferido presentar las ideas fundamentales, destacar su contenido general, y prescindir de casos especiales o problemas que requieren particular interpretación. El Grupo considera que lo esencial es, por ahora, determinar este esquema general del mercado común, para que sobre esta base pueda la Secretaría entrar en una nueva etapa de sus tareas. Por su parte los gobiernos, al contar con un esquema concreto, habrán de disponer de un elemento de juicio adecuado para la consideración de las ventajas y repercusiones del mercado común en sus respectivas economías, facilitándose así la evolución hacia un Acuerdo que haga realidad dicho mercado.

Es indudable que para abarcar otros aspectos relativos al establecimiento y al funcionamiento del mercado común hubiese sido necesario disponer de más tiempo del que el Grupo tuvo en esta segunda reunión. Si los gobiernos aprueban estas recomendaciones se dispondrá del punto de partida indispensable para abordar esos otros aspectos.

El señor Raymond Mikesell manifestó que, aunque no concordaba en algunos puntos de detalle, estaba plenamente de acuerdo con los otros miembros del Grupo en los puntos fundamentales del informe.[2]

[1] La Resolución 3 (I) del Comité de Comercio, en cuyo cumplimiento se constituyó el Grupo de Trabajo, le asignó las siguientes funciones: *a*) definir las características del mercado regional teniendo en cuenta el diferente grado de industrialización de los países del área; *b*) estudiar sus posibilidades y proyecciones; *c*) hacer recomendaciones sobre los principios de acuerdo y procedimiento para su implantación, dentro del mandato del Comité de Comercio contenido en la Resolución 101 (VI) (E/CN.12/410).

[2] Véase el anexo de este informe.

II. Bases para un posible acuerdo constitutivo del mercado común latinoamericano

A. *Estructura*

I. *Objetivos*

1. El Acuerdo constitutivo del mercado común tiene por objeto contribuir a la aceleración del desarrollo económico equilibrado de América Latina, a su progresiva industrialización y a la tecnificación de su agricultura, y demás actividades primarias, con el fin de promover la elevación del nivel de vida de sus pueblos, mediante:

a) la creación de un régimen preferencial para el intercambio de productos entre sus países; y

b) el crecimiento del comercio exterior por la expansión de las exportaciones de productos industriales y el fomento de las exportaciones de productos agrícolas y de otros productos primarios, tanto dentro de América Latina como al resto del mundo.

II. *Forma jurídica*

2. Este Acuerdo tomará la forma jurídica de la zona de libre comercio con vistas a su gradual transformación en una unión aduanera, todo ello sin perjuicio de adaptar dichas formas a las realidades de América Latina.

III. *Régimen aduanero y de liberalización*

3. La reducción de los derechos aduaneros y demás gravámenes equivalentes, así como de otras restricciones, a fin de ir estableciendo en forma gradual y progresiva el mercado común para todos los productos que abarque el comercio internacional de los países latinoamericanos, se hará en dos etapas.

La primera etapa, de diez años de duración, tendrá como meta la reducción sustancial, entre los miembros del Acuerdo, de los derechos aduaneros y gravámenes de efecto equivalente, y la eliminación de otras restricciones, previa su transformación —cuando fuere el caso— en derechos aduaneros.

Las reducciones a que se refiere este número serán irreversibles, salvo lo dispuesto en los puntos II y IX de las Normas, y se cumplirán en la siguiente forma:

a) dentro del primer año de vigencia del Acuerdo se aplicará una reducción porcentual uniforme a cada uno de los derechos aduaneros y una reducción equivalente de las otras restricciones;

b) dentro de los cinco años de vigencia del Acuerdo quedarán eliminadas o transformadas en derechos aduaneros las restricciones no arancelarias, salvo lo dispuesto en el punto IX de las Normas; y

c) dentro de los diez años de duración de la primera etapa, los derechos aduaneros y otros gravámenes de efecto equivalente continuarán reduciéndose hasta llegar a los niveles medios fijados conforme a los criterios previstos en los puntos 5 a 8.

El Comité de Política Comercial y Pagos a que se refiere el punto XI (en adelante el Comité) supervigilará el cumplimiento de lo previsto en este punto y en los convenios complementarios a que en el desarrollo del Acuerdo lleguen los países miembros, a fin de asegurar la realización gradual y progresiva de las reducciones previstas.

4. En la segunda etapa se ampliará la reducción de derechos y de otros gravámenes, y a medida que progrese esta reducción se eliminarán gradualmente las preferencias a que se refiere el punto 10, a fin de completar la organización del mercado común.

El Comité, con anterioridad al vencimiento de la primera etapa, promoverá las negociaciones tendientes a tal fin.

IV. *Clasificación de productos*

5. Para la aplicación de las medidas a que se refiere el punto 3, los productos se dividirán en tres categorías:

Categoría I. Bienes primarios;

Categoría II. Bienes de capital, automotores, demás bienes duraderos, artículos intermedios y otros en los cuales la demanda tienda a crecer en forma relativamente intensa o exista margen amplio para la sustitución de importaciones; y

Categoría III. Bienes manufacturados de consumo corriente con respecto a los cuales la demanda tienda a crecer en forma relativamente lenta y el margen de sustitución de importaciones se hubiere agotado o estrechado considerablemente, salvo dicho margen de sustitución de importaciones en los países de desarrollo incipiente a que se refiere el punto 7.

V. *Programa de la primera etapa*

6. En la primera etapa, la reducción de los derechos aduaneros y de otros gravámenes de efecto equivalente se efectuará en la siguiente forma:

a) eliminación para los productos de la categoría I, con las excepciones que sean acordadas —cuando fueren indispensables y en especial respecto a productos agrícolas—, para no afectar ciertas ramas de la producción mientras no sea posible aprovechar más económicamente los factores productivos correspondientes:

b) para los productos de la categoría II, la meta será la reducción o eliminación de derechos aduaneros hasta alcanzar en esta categoría el promedio más bajo posible para estimular intensamente el intercambio regional de estos productos;

c) para los productos de la categoría III, la meta de reducción de los derechos aduaneros será más moderada que la correspondiente a los productos de la categoría II, en forma que la especialización de las industrias existentes y su adaptación a las condiciones del mercado común pueda realizarse de modo gradual y sin provocar trastornos que dificulten el empleo regular de los factores productivos correspondientes.

VI. *Régimen para países de menor desarrollo relativo*

7. A fin de estimular el desarrollo de los países de industrialización incipiente y facilitar su acceso a los beneficios del mercado común sobre bases de efectiva reciprocidad con los países industrialmente más avanzados, se establecerá en su favor un tratamiento diferencial.

Con este objeto, se hará una clasificación de los países de América Latina basada en el margen disponible de sustitución de importaciones que existe en ellos, y en la potencialidad de exportación que ofrezcan en cada una de las categorías de bienes mencionadas en el punto 5, a saber:

Grupo A. Países de desarrollo más avanzado en las categorías II y III.

Grupo B. Países con desarrollo relativamente avanzado en bienes manufacturados de consumo corriente (categoría III), y con producción incipiente o inexistente de bienes de capital y otros bienes de la categoría II.

Grupo C. Países de desarrollo incipiente en bienes manufacturados de consumo corriente (categoría III), y sin desarrollo en bienes de capital y otros bienes de la categoría II.

8. El tratamiento diferencial a favor de los países de incipiente desarrollo de los grupos B y C se hará efectivo:

a) determinando para ellos en el Acuerdo como metas de reducción en la primera etapa, y con relación a las categorías de productos en que su desarrollo es incipiente, niveles medios de derechos moderadamente superiores a los establecidos con carácter general para los miembros del Acuerdo;

b) por negociaciones en el seno del Comité mediante las cuales los países de un grupo dado otorguen concesiones especiales a los de desarrollo más incipiente (ya se trate de concesiones de países del grupo A a los del B o C, o de países del Grupo B a los del C) en productos de las categorías II y III. Si la concesión se otorgase a un país del grupo C, se extenderá automáticamente a los otros países de ese grupo; si se otorga a un país del grupo B, se extenderá automáticamente a los países de los grupos B y C.

En reciprocidad de esas concesiones especiales, los países de desarrollo incipiente podrán acordar a su vez facilidades a favor de la importación de bienes de capital o de otros bienes de la categoría II procedentes de países del grupo A o B, o a la importación de bienes de consumo corriente procedentes de países del grupo B, ya sea mediante reducción de derechos aduaneros por debajo o dentro del nivel medio fijado para ellos, o por la elevación de esos derechos hacia el resto del mundo cuando ello fuere necesario para hacer efectiva una preferencia adecuada con respecto a determinados artículos. Las facilidades que en virtud de esta reciprocidad recibieren países de los grupos A y B, se extenderán automáticamente a todos los países miembros del Acuerdo.

VII. *Amplitud del mercado y núcleos iniciales*

9. El mercado común deberá abarcar a todos los países latinoamericanos o al mayor número posible de ellos. Este objetivo no obstará para que un grupo inicial de países dé comienzo al establecimiento del mercado, siempre que *a)* todos los países de América Latina sean invitados a la negociación inicial, y *b)* los que no suscribieren el Acuerdo desde un principio pueden hacerlo ulteriormente en alguna de las siguientes formas:

i) dentro de su primer año de vigencia, caso en el que regirán para los nuevos miembros iguales plazos de reducción de derechos aduaneros que los fijados para los participantes originales;

ii) después de expirado el primer año de vigencia del Acuerdo, caso en el que regirán para los nuevos miembros los plazos que restaren a los participantes originales para el cumplimiento de las metas establecidas. Sin embargo, mediante negociación, podrá convenirse que el plazo de diez años fijado en el punto 3 empiece a contarse desde la fecha de adhesión del nuevo miembro, tanto por lo que se refiere a las rebajas que deberá efectuar como a las que a su favor harán los demás miembros.

VIII. *Acuerdos específicos de complementación y especialización*

10. Con el objeto de promover la complementación o especialización de industrias, dos o más países miembros del Acuerdo, unidos por proximidad geográfica o coincidencia de intereses económicos, podrán, con aprobación del Comité, concertar reducciones o eliminaciones de derechos aduaneros no destinadas a extenderse automáticamente a los demás miembros. Las rebajas o eliminaciones hechas conforme a este número no se computarán en el nivel medio de derechos determinado como meta general para todos los miembros del Acuerdo.

IX. *Convenios sobre materias comerciales o económicas no comprendidas en el Acuerdo*

11. Los países miembros que lo consideren necesario podrán celebrar entre sí convenios para regular los asuntos comerciales o económicos específicos no contemplados en el Acuerdo, entre ellos los relativos a su comercio fronterizo o al aprovechamiento en común de los recursos naturales de zonas nacionales adyacentes.

Tales convenios deberán ser sometidos al Comité para su aprobación.

X. *Tratamiento de más favor*

12. En cada país miembro del Acuerdo, los productos y servicios originarios de los demás miembros, o exportados a éstos, gozarán en todo respecto de tratamiento no menos favorable al aplicarlo a cualquier país, perteneciente o no al Acuerdo.

Por lo tanto, todas las rebajas de derechos aduaneros —como también la reducción o eliminación de gravámenes y restricciones de otro tipo que en cumplimiento de las metas establecidas o de otras mayores hiciere un país en forma unilateral, bilateral o multilateral— se extenderán a los demás miembros, excepto:

a) las concesiones especiales dadas en reciprocidad a los países de desarrollo industrial incipiente, de conformidad con el punto 8;

b) las rebajas resultantes de los arreglos de complementación y especialización de industrias a que se refiere el punto 10, y los convenios cubiertos por el punto 11;

c) las concesiones preferenciales ya existentes, a cuya eliminación sea indispensable proceder gradualmente para evitar desplazamientos bruscos en los cauces habituales del intercambio; y

d) las establecidas en los instrumentos del mercado común centroamericano.

No estarán afectadas por la aplicación de las reglas contenidas en los párrafos primero y segundo de este punto las diferencias temporales que en materia de derechos aduaneros resulten de la adhesión al Acuerdo de nuevos países, conforme al punto 9.

XI. *Comité*

13. Para administrar el Acuerdo y facilitar la consecución de sus fines, se constituirá el Comité de Política Comercial y Pagos integrado por todos los países miembros y en cuyo seno se efectuarán las negociaciones inherentes al Acuerdo.

El Grupo de Trabajo considera que la estructura que ha recomendado para la constitución del mercado común latinoamericano debe complementarse con normas adecuadas que contemplen diversos aspectos del funcionamiento de dicho mercado, para asegurar el logro efectivo de las finalidades que el mismo persigue.

A este efecto, el Grupo de Trabajo recomienda la adopción de las siguientes normas de carácter general, cuya concreción en términos detallados tendría que hacerse en oportunidad de las negociaciones necesarias para llegar al Acuerdo.

I. *Beneficios comerciales recíprocos del mercado común*

1. Es importante, para el éxito del mercado común, que todos los países miembros encuentren oportunidad de expandir sus exportaciones al tiempo que aplican medidas para reducir sus derechos, gravámenes y otras restricciones a sus importaciones. Con el fin de lograr este propósito, los países miembros que, como consecuencia de las facilidades que les fueran acordadas, aumenten sus exportaciones al mercado común sin un crecimiento proporcional de sus importaciones, deberán intensificar el ritmo de reducción de sus derechos, gravámenes y otras restricciones.

A este efecto el Comité, previa consulta con los países miembros, presentará las recomendaciones para el cumplimiento de ese objetivo.

II. *Estabilidad en el tratamiento recíproco*

2. Los países miembros no aumentarán entre sí los derechos, gravámenes y otras restricciones en vigor en cada uno de ellos a la fecha de su adhesión al Acuerdo, ni los resultantes de las reducciones y eliminaciones que hicieren posteriormente, ya sea en cumplimiento de las metas fijadas en dicho Acuerdo o dentro del régimen de concesiones especiales a que se refiere el punto 8 de la Estructura.

Se admitirán, como excepciones de esta regla, los siguientes casos:

a) cuando un país miembro desee modificar su tarifa aduanera para absorber en la misma los efectos de las restricciones no arancelarias. Este traslado podrá hacerse sólo durante los primeros cinco años de vigencia del Acuerdo;

b) en los casos de emergencia previstos en el punto VIII de estas Normas, y

c) en los otros casos de excepción convenidos entre los países miembros en las negociaciones previas al Acuerdo.

III. *Determinación del origen de las mercancías*

3. Tan pronto como se haya constituido, el Comité deberá fijar los criterios o normas que se seguirán para determinar cuándo un producto es originario de alguno de los países miembros, a los efectos de la aplicación del tratamiento preferencial propio de la zona de libre comercio.

IV. *Equiparación de derechos aduaneros*

4. El Comité determinará periódicamente los productos respecto de los cuales resultare necesario proceder a la equiparación de su derechos aduaneros para las importaciones desde terceros países, ya sea para establecer una preferencia regional adecuada o para solucionar otros problemas resultantes de la falta de uniformidad de los derechos vigentes. Los países miembros acordarán para esos productos, por negociación en el seno del Comité y teniendo presente las recomendaciones de éste, los derechos comunes a adoptarse y la forma y plazo o gradualidad de su adopción.

V. *Coordinación de la política comercial*

5. Los países miembros procurarán, actuando a través del Comité, efectuar conjunta o —en su defecto— coordinadamente, las negociaciones comerciales con terceros países, con miras a la defensa común de sus intereses y a evitar que las concesiones que puedan otorgarse a éstos impidan mantener un margen adecuado de preferencia dentro del mercado común o que tales concesiones obstaculicen la aplicación del Acuerdo y el logro de los objetivos que éste persigue.

VI. *Programa especial de reducción de derechos aduaneros elevados*

6. El Comité deberá considerar la conveniencia de acordar reglas conducentes a asegurar la reducción entre los países de los derechos aduaneros muy elevados. A este efecto, el Comité podrá acordar una reducción porcentual periódica obligatoria de los derechos aduaneros cuya incidencia sobre el valor de los respectivos productos exceda de cierto porcentaje.

VII. *Reglas de competencia*

7. A fin de contribuir al funcionamiento regular del mercado común, deberá evitarse que las exportaciones de un país miembro, mediante prácticas de competencia desleal, perjudiquen las actividades de los otros países del Acuerdo, ya sea por la depreciación monetaria competitiva o en cualquier otra forma.

Los países miembros también deberán abstenerse de prácticas discriminatorias, a fin de que los precios de exportación para cada artículo sean los mismos, independientemente del mercado a que se destinen.

El Comité deberá juzgar cuándo un país miembro está incurriendo en prácticas discriminatorias o desleales en su intercambio con los demás y promoverá las medidas necesarias para su corrección.

VIII. *Medidas para corregir el desequilibrio del balance de pagos*

8. Los países contratantes cuyo balance de pagos en su conjunto hubiera mejorado a raíz de la política de reducciones deberían intensificar el ritmo de reducción de sus derechos, gravámenes y otras restricciones. El Comité deberá hacer recomendaciones para cumplir este objetivo.

Las partes contratantes que —a consecuencia de esta política de reducciones— hubieran incurrido en déficit, o acrecentado un déficit existente, podrán temporalmente atenuar el ritmo de reducción, previa consulta con el Comité. Sin embargo, esta atenuación no debería dispensar a los países deudores de la necesidad de tomar medidas para corregir su desequilibrio.

IX. *Medidas de emergencia (cláusulas de salvaguardia)*

9. Si la aplicación del régimen de reducciones de derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones previsto en el Acuerdo originara perturbaciones graves en algún sector importante de la actividad económica nacional, o motivare desocupación apreciable de mano de obra que no pudiera ser absorbida por otras actividades, el país afectado podrá suspender temporalmente, con carácter de emergencia, la aplicación de concesiones ya dadas, así como el otorgamiento de nuevas concesiones. Podrá, asimismo, poner en ejecución medidas especiales de resguardo de los correspondientes intereses nacionales.

De la suspensión se dará conocimiento oportuno al Comité, el que examinará prontamente las causas que la hubieren originado y promoverá las medidas que en el plano de la acción colectiva estime conveniente para su corrección.

Si la suspensión de concesiones se prolongase por más de un año, a solicitud de cualquiera de los países miembros se efectuarán negociaciones para restablecer la situación de reciprocidad preexistente o buscar nuevas fórmulas de equilibrio.

X. *Coordinación en materia aduanera y estadística*

10. Los países miembros adoptarán, dentro de los cinco años de vigencia del Acuerdo, una nomenclatura arancelaria uniforme, así como definiciones, procedimientos y reglamentaciones aduaneras comunes, y coordinarán sus estadísticas nacionales, teniendo en cuenta las necesidades de diversa índole que surjan de la aplicación del Acuerdo y del funcionamiento del mercado común.

El Comité fijará las normas destinadas a facilitar el cumplimiento de este punto.

XI. *Participación de las fuerzas económicas*

11. En la organización y funcionamiento del mercado común, el Comité procederá en estrecho contacto con las fuerzas representativas de la actividad económica, requiriendo su concurso en la preparación de las medidas correspondientes.

XII. *El régimen de pagos*

12. El funcionamiento y desarrollo adecuado del mercado común requerirá la organización de un régimen de pagos y créditos que facilite la liquidación multilateral de las transacciones entre los países miembros. Las normas que se adopten sobre el particular deberán contemplar la apertura de créditos suficientemente amplios para estimular un crecimiento sustancial del comercio dentro del mercado común.

III. Comentarios a las recomendaciones

A. *Comentarios a la Estructura*

1. *Objetivos*

Confirmando las conclusiones a que llegó el Grupo de Trabajo en su primera reunión de Santiago, hace un año, en el informe se recomienda a los gobiernos la formación gradual y progresiva de una zona de preferencia latinoamericana a fin de ir constituyendo el mercado común. En esta zona todos los productos, primarios e industriales, originarios de América Latina, tendrán en el comercio entre los distintos países un tratamiento preferencial con respecto a los del resto del mundo.[3]

El Grupo de Trabajo considera que en la etapa presente del desarrollo económico latinoamericano este régimen preferencial es indispensable para impulsar vigorosamente la industrialización; ello, aparte de los efectos benéficos que habrá de tener sobre el nivel de los pueblos, pondrá a la industria latinoamericana en condiciones de desarrollar sus exportaciones industriales hacia el resto del mundo dando así considerable impulso a su comercio internacional.

2. *Forma jurídica*

El Grupo se ha inclinado por la forma jurídica de la zona de libre comercio para iniciar la formación del mercado común. Así no se precisa el establecimiento inmediato de una tarifa aduanera común de todos los países latinoamericanos frente al resto del mundo, como es el caso de la unión aduanera, aunque haya que irse acercando gradualmente a ese objetivo, para facilitar el desenvolvimiento del mercado común.[4]

En este sentido, el Grupo de Trabajo considera que América Latina deberá encontrar una solución ajustada a su propia realidad, esto es, que responda tanto a las condiciones como a las posibilidades de su desarrollo económico. En consecuencia, la elección de la fórmula de la zona de libre comercio y su evolución hacia la unión aduanera no implica en modo alguno seguir estrictamente moldes preestablecidos, sino un esfuerzo de adaptación de esos moldes a la realidad latinoamericana.

3. *Los objetivos concretos y sus etapas*

El *objetivo final* del mercado común es la eliminación de todos los derechos y restricciones entre los países latinoamericanos.

[3] Dos de los apartados del punto 2 de la Resolución 4 (I) sobre comercio de productos tradicionales del Comité de Comercio han considerado este aspecto en las siguientes recomendaciones a los gobiernos:

"...*b*) que la comercialización de esos productos se haga entre los países latinoamericanos a precios internacionales y en condiciones similares a las de su comercio con otros países del mundo; y que en igualdad de precios y otras condiciones se procure en lo posible la adquisición de esos rubros dentro de América Latina y en cuanto lo permita el régimen de comercio exterior de los países del área;

c) que de acuerdo con las condiciones imperantes en el mercado mundial los países deficitarios de tales productos los adquieran, en lo posible, en las fuentes habituales de abastecimiento dentro de América Latina, en la medida en que los países productores estén en situación de atender los requerimientos de sus clientes normales y, en el caso de los países que mantengan acuerdos de pago, cuando lo permitan las disponibilidades de pagos creadas en los países consumidores".

[4] En la Norma IV se contempla la determinación periódica de los productos cuyos derechos aduaneros para las importaciones procedentes de fuera del mercado común deberán ser equiparadas o uniformados en los países miembros.

El Grupo empezó por examinar detenidamente: *a)* si debería procurarse llegar desde un comienzo a un *compromiso total,* entre todos los gobiernos participantes, consistente en eliminar completamente los derechos aduaneros y otras restricciones semejantes en un determinado período, o *b)* si resultaría más conveniente dividir en etapas el proceso del mercado común tratando de fijar *objetivos limitados,* en una primera etapa, y dejando para una negociación posterior, en una segunda etapa, lo que mejor procediera a la luz de la experiencia recogida.

En un campo en el que América Latina carece por completo de experiencia, podría resultar un verdadero salto en el vacío aceptar un compromiso total desde un comienzo. Por fortuna, no es necesario hacerlo así. Son perfectamente compatibles la aspiración última de llegar al mercado común y la posibilidad de ponerse inicialmente de acuerdo sobre objetivos limitados, pero bien concretos y definidos, cuya gradual realización ha de aleccionar a los gobiernos sobre la mejor forma de lograr el cumplimiento de la aspiración propuesta en un plazo más o menos breve.

En este orden de ideas se concibe —y así se recomienda en este informe— un acuerdo mediante el cual los gobiernos participantes se comprometerían a eliminar o a transformar todas sus restricciones en derechos arancelarios y a reducir la cuantía de estos derechos de manera que, transcurrido un período de diez años, el nivel medio de protección aduanera no sobrepase un determinado límite. Conseguido este objetivo, los gobiernos, aprovechando la experiencia adquirida, entrarían en una nueva negociación general para acordar en qué forma y medida y en cuánto tiempo, podrían continuar la reducción de derechos en una segunda etapa.

Una fórmula de esta naturaleza tiene, ante todo, la ventaja de combinar una actitud prudente con la firme decisión de reducir los niveles actuales de protección entre los países latinoamericanos. Aunque se trata de un compromiso parcial, se fijan en él objetivos concretos que encauzan la evolución hacia el mercado común. La idea correría el riesgo de malograrse al ser llevada a la práctica si se formulara simplemente una declaración de intenciones, y no hubiera acuerdo alguno sobre una reducción sustancial de los niveles arancelarios actuales. Un compromiso así es —a juicio del Grupo— lo mínimo que se requiere para iniciar la formación del mercado común.

Se acaba de hacer referencia a la idea de reducir los gravámenes a la importación a un cierto nivel medio, tras un período constituido por un determinado número de años.[5] Este procedimiento tiene dos ventajas esenciales: *a)* permitir una gran *flexibilidad* a los gobiernos en la aplicación de las reducciones, y *b)* facilitar la negociación de *acceso de nuevos países.*

En cuanto a la flexibilidad, el promedio permite que cada gobierno inicie y prosiga la reducción de derechos y restricciones en la forma que más conviniere a sus intereses, siempre que ello conduzca finalmente al nivel medio o promedio que se hubiere pactado. Dentro de la flexibilidad del procedimiento del promedio, cada gobierno quedaría en libertad de acción para ir introduciendo unilateralmente las rebajas conducentes al cumplimiento del compromiso adquirido, o para negociar bilateral o multilateralmente estas rebajas con otros países contratantes. Pero es importante subrayar de nuevo que estas rebajas no se harían al azar sino con un propósito definido: el de no sobrepasar, al cabo de la primera etapa, el nivel medio de gravámenes a la importación que se hubiera pactado.

Un ejemplo permitirá comprender mejor esta idea: supóngase que, en una determinada categoría de bienes, el promedio actual de derechos aduaneros en un país dado es de 40 por ciento y los gobiernos acuerdan reducir el promedio correspondiente a 10 por ciento al final del período de 10 años. Ello no significa de ninguna manera que para todos los productos de esa categoría los derechos aduaneros habrán de reducirse a 10 por ciento; por el contrario, el gobierno del país de que se trata podrá reducir los derechos en la forma que considere más conveniente. Así se concibe, por ejemplo, que para una tercera parte de las importaciones de esta categoría pudieran eliminarse totalmente los derechos; para otra tercera parte se redujera el promedio a 5 por ciento y que ello permitiría, para la tercera parte restante, mantener un promedio del 25 por ciento;[6] dentro de este último promedio cabrían derechos más elevados de 25 por ciento en compensación de otros relativamente bajos. La fórmula es, pues, de gran flexibilidad y permite a los gobiernos tomar las medidas que aconsejen las circunstancias sin separarse del compromiso de reducir el nivel medio a la cifra pactada.

Para que la flexibilidad sea mayor, en vez de estipular en el Acuerdo la forma de realizar periódicamente estas rebajas en el promedio, se dejaría ello a la determinación posterior de los gobiernos en el seno de un Comité de representantes cuya creación también recomienda el Grupo de Trabajo. De esta manera, si la reducción gradual de gravámenes a las importaciones entre países miembros no se estuviera llevando a un ritmo adecuado para los objetivos del Acuerdo, se podría convenir la adopción de medidas para impulsar esa reducción e inclusive adoptar metas intermedias.

En cuanto a la accesibilidad de nuevos países, el procedimiento del promedio presenta también grandes ventajas. En efecto, si se hubiese constituido un grupo inicial de países para comenzar la realización del mercado común, bastaría con que cualquier país que quisiera incorporarse posteriormente aceptase los promedios convenidos por los otros para que su incorporación pudiera cumplirse.

Si no se siguiera este procedimiento, la incorporación de un nuevo país daría lugar a difíciles y engorrosas negociaciones que serían tanto más dilatadas cuanto mayor fuera el número de países contratantes. Además, sería difícil establecer la equivalencia de concesiones entre los países ya existentes y el nuevo que quisiera incorporarse.

Todo eso se evita con el procedimiento del promedio. Bastará que el nuevo adherente se comprometa a rebajar el promedio de derechos aduaneros en la forma pactada por los demás participantes en el Acuerdo para que su incorporación pueda realizarse.

El Grupo de Trabajo no ha considerado oportuno referirse concretamente al monto de la reducción aconsejable de los derechos. Considera por el momento suficiente establecer el procedimiento para hacerlo y las etapas en que debería cumplirse el propósito. Si los gobiernos tomaran una decisión en la próxima reunión de Panamá con respecto al procedimiento que se recomienda en este informe, podría abordarse el problema de la *cuantificación* de las metas de reducción de gravámenes a la importación. Apro-

[5] Debe destacarse que lo que se establece según el procedimiento del promedio no es un compromiso de reducir en un porcentaje dado el nivel inicial de gravámenes, sino el de llevar esos gravámenes, al cabo de un determinado número de años, al nivel medio acordado.

[6] Esto ocurrirá si la importación y por lo tanto la ponderación en el promedio, es igual para cada una de las tres partes en que en este ejemplo se han dividido los productos de esa categoría.

bada por los gobiernos la recomendación pertinente, la Secretaría, con los expertos que se creyera conveniente designar, llevaría a cabo una cuidadosa investigación para someter a la consideración de los gobiernos las alternativas que se estimaren más adecuadas.

Además de recomendar el procedimiento del promedio, como forma de reducir los derechos aduaneros y gravámenes equivalentes en el término de 10 años, el Grupo de Trabajo recomienda que se inicie inmediatamente este proceso, dentro del primer año de vigencia del Acuerdo, mediante una reducción inicial (no en forma de promedio) de todos y cada uno de los derechos aduaneros y restricciones que podría ser, por ejemplo, del orden de 5 a 10 por ciento, para iniciar de una vez el régimen preferencial y dar un primer impulso que acaso fuera decisivo al comercio interlatinoamericano. Estas rebajas, desde luego, se computarían después dentro de las reducciones hacia el promedio a que se ha venido haciendo referencia.

Asimismo, el Grupo recomienda a los gobiernos que, dentro de los primeros 5 años de vigencia del acuerdo, se eliminen cuantas restricciones de orden cambiario, cuantitativo, financiero, etc. dificulten el comercio interlatinoamericano. Como en varios países estas restricciones se deben a que la tarifa aduanera ha perdido eficacia en la práctica, en parte como consecuencia de la inflación, se recomienda dejar a decisión de los gobiernos transformar o no en derechos aduaneros estas restricciones antes de su eliminación y en la medida en que cada gobierno lo crea conveniente.[7] Desde luego, los derechos aduaneros así aumentados quedarían sujetos a los niveles pactados y al ritmo o procedimiento de reducción que se acordare para llegar gradualmente a dichos niveles.

El Grupo recomienda que, en principio, la reducción de derechos aduaneros y otros gravámenes equivalentes (así como el de otras restricciones) sea irreversible, a fin de asegurar la estabilidad del tratamiento recíproco; salvo excepciones que se comentan en el lugar pertinente.[8]

4 y 5. *Clasificación de productos y programa para la primera etapa*

El Grupo ha considerado conveniente recomendar a los gobiernos que en el Acuerdo inicial del mercado común se dividan los productos en tres categorías, atendiendo a su naturaleza así como al grado de desarrollo de las respectivas industrias en los distintos países latinoamericanos. Estos tres grupos son los siguientes:

Categoría I. Bienes primarios;

Categoría II. Bienes de capital, automotores, demás bienes duraderos, artículos intermedios y otros en los cuales la demanda tienda a crecer en forma relativamente intensa o exista margen amplio para la sustitución de importaciones; y

Categoría III. Bienes manufacturados de consumo corriente con respecto a los cuales la demanda tienda a crecer en forma relativamente lenta y el margen de sustitución de importaciones se hubiere agotado o estrechado considerablemente.

La posición de estos tres grupos es muy diferente desde el punto de vista de las posibilidades de reducción de derechos y eliminación de las restricciones que se recomiendan para una primera etapa de diez años. Así, en los bienes primarios, que son en su mayoría productos tradicionales en el comercio interlatinoamericano, existe, a juicio del Grupo, el máximo de posibilidades inmediatas. Hay un buen número de ellos, especialmente en los productos minerales y otras materias primas, en el que podría lograrse en un plazo relativamente breve la eliminación de aranceles y otras restricciones.

En materia agrícola, sin embargo, se presentan casos importantes en los que el Grupo aconseja proceder con prudencia en virtud de dos consideraciones que señaló en su informe anterior al comentar la Base II.[9] En efecto, en algunos de esos productos la progresiva tecnificación de la agricultura sería paso previo para su plena incorporación al mercado común, a fin de establecer condiciones satisfactorias de competencia interlatinoamericana. Por lo que toca a otros artículos, es posible que el incremento futuro de su consumo vaya reduciendo en algunos casos los saldos exportables de países productores de América Latina y ello haga indispensable el mantenimiento o aumento de la producción de otros países latinoamericanos aunque su costo sea superior a los precios internacionales, con la consiguiente necesidad de protección frente al resto del mundo.[10]

Desde otro punto de vista, el rápido crecimiento de la población latinoamericana y la necesidad ineludible de mejorar su dieta alimenticia, imponen —cada vez con mayor fuerza— la mejor utilización de la tierra disponible mediante el avance progresivo de la tecnificación. El mercado común facilitará considerablemente esta evolución productiva al permitir que países que, por condiciones ecológicas poco propicias, consiguen producir algunos alimentos (o materias primas) sólo a costos relativamente elevados, puedan obtenerlos en términos más favorables de otros países latinoamericanos y dedicar sus tierras a otras formas de producción.

La falta de un mercado común, y especialmente la de arreglos satisfactorios de pagos entre los países latinoamericanos, así como la deficiencia de transportes, han sido uno de los factores que han impedido esta mejor utilización de la capacidad productiva de la tierra. Transformar esta situación requerirá una cuidadosa combinación de las medidas de política comercial con programas adecuados de desarrollo agrícola.

De lo anterior se deriva la conveniencia de prestar especial atención a los productos agrícolas actualmente sujetos a derechos o restricciones y la de proceder con respecto a ellos en forma de negociaciones por productos, dado su escaso número y los problemas especiales que presentan.

Las otras dos categorías se refieren a productos industriales. La categoría II comprende productos de industrias que podrían calificarse de dinámicas, dado el intenso desarrollo de ellas que cabe esperar en los países industrialmente más avanzados de América Latina en los próximos decenios, sin excluir desde luego la posibilidad de que también se implanten y prosperen en los países hasta ahora menos desarrollados.

[7] Véase el punto *a*) de la Norma II.

[8] En la Norma II se establece de manera más precisa el compromiso de no aumentar para el intercambio entre los países miembros, los derechos, gravámenes y restricciones referidos, originales o ya reducidos, aunque indica algunas excepciones que deberían hacerse a esa regla a juicio del Grupo.

[9] Véase E/CN.12/C.1/WG.2/6, p. 10. [En el presente volumen, véase la p. 25.]

[10] Con posterioridad a esta última observación del Grupo de Trabajo, en estudios recientes de la Secretaría se ha podido comprobar que éste es precisamente el caso de productos de tanta significación como el trigo, en el que es poco probable que el déficit actual de abastecimiento del conjunto de América Latina pueda reducirse en los próximos veinte años. No sería pues juicioso desmantelar el régimen actual de protección sin establecer otras medidas de estímulo de la producción nacional de éste y otros alimentos.

Las industrias dinámicas son principalmente las productoras de bienes de capital, de productos intermedios o semielaborados y de algunos bienes de consumo duradero (en especial productos de las industrias mecánicas). Se caracterizan por tener un alto grado de densidad de capital, por contar con un mercado en expansión sustancial —tanto por el crecimiento de la demanda como por las amplias posibilidades de sustitución de importaciones que hay en tales bienes— y por ser industrias nuevas o no existir aún en América Latina. En consecuencia, tienen perspectivas de un rápido crecimiento y ofrecen posibilidades amplias e inmediatas de complementación, especialización y reestructuración sin los serios problemas de reajuste que el mercado regional significaría para otras industrias ya establecidas y consolidadas o limitadas a un crecimiento vegetativo; es decir, es en esas industrias dinámicas en las que sería posible alcanzar los beneficios más sustanciales con un mínimo de trastornos y reacciones adversas.

Este hecho es de importancia decisiva para el mercado común. No se trata de que un país —en un concepto estático— acreciente su producción a expensas de la de otros: hay lugar para todos si se crean condiciones básicas adecuadas para especializar la producción, hecho que habrá de ser tanto más fácil cuanto más rápidamente se acreciente la demanda y la producción en el proceso dinámico del mercado común.

Las industrias dinámicas se encuentran, pues, en circunstancias que parecerían ser muy propicias a una política relativamente rápida de reducción de aranceles y restricciones, con el tratamiento diferencial que se prevé para los países que en estas industrias son de incipiente desarrollo.

Es diferente el caso de gran parte de las industrias de bienes de consumo corriente a que se refiere la categoría III. En los países más desarrollados, estas industrias están ya plenamente establecidas; la sustitución de importaciones se ha cumplido de tiempo atrás en buena parte de ellos y el crecimiento de la producción tenderá a ser más lento que en las industrias dinámicas siguiendo paulatinamente el crecimiento de la población. Pero es claro que si se constituye el mercado común y se abren posibilidades de exportación, algunas de esas industrias podrán tener un fuerte impulso en su desenvolvimiento.

En cuanto a los países menos desarrollados, aunque exista en ellos campo de expansión para estas industrias por no haberse agotado todavía el margen de sustitución de importaciones —que por el contrario es muy amplio en algunos—, la competencia de los más desarrollados podría aparejarles consecuencias inmediatas desfavorables para ciertas ramas de la industria, de no proceder con prudencia.

Las consideraciones que acaban de formularse han llevado al Grupo de Trabajo a recomendar metas diferentes para estos dos grupos de productos industriales que acaban de verse. Mientras para la categoría II, referente a bienes de capital y otros bienes de las industrias dinámicas, se recomienda como meta un promedio bajo de derechos que estimule en la mayor medida posible el intercambio latinoamericano de estos productos, para la categoría III, formada por bienes manufacturados de consumo corriente, se recomienda un promedio más alto, a fin de no forzar durante la primera etapa de diez años una reducción de derechos que presumiblemente podría acarrear trastorno a las industrias existentes. La reducción deberá graduarse en forma que facilite la evolución gradual de esas industrias hacia formas de especialización y mayor productividad que les permitan desarrollarse en un amplio régimen de competencia interlatinoamericana.

Por otra parte, fijar como meta para esta categoría de productos un promedio de derechos más elevado no será obstáculo para que aquellos países en los cuales determinados bienes de consumo corriente tengan características dinámicas obtengan de los otros —con respecto a esos productos y como parte del programa general de reducciones— rebajas arancelarias considerables y aun superiores a las concedidas a productos de la categoría II.

6. *Régimen para países de menor desarrollo*

Teniendo presente la preocupación que predominó en la primera reunión del Grupo de Trabajo, en el sentido de procurar llegar a fórmulas de mercado común que, lejos de dificultar el crecimiento industrial de los países menos desarrollados de América Latina, dieran a éstos un vigoroso estímulo de industrialización, en la presente reunión se ha llegado a conclusiones definitivas sobre este aspecto tan importante. En consecuencia, el Grupo considera conveniente que el Acuerdo consagre una clasificación de países según el grado de desarrollo que hayan alcanzado en ellos las industrias de las categorías II y III, en la siguiente forma:

El grupo A se refiere a los países que podrían llamarse económicamente más avanzados de América Latina. En ellos, las industrias de consumo corriente —categoría III— se encuentran en pleno desarrollo, al mismo tiempo que las industrias de bienes de capital y otros bienes —categoría II— están avanzando ya resueltamente en virtud de las exigencias del proceso de desarrollo económico. El grupo B comprende los países en que las industrias de bienes manufacturados de consumo corriente se han desenvuelto también en forma parecida a la del grupo anterior, aunque contando todavía con mayor margen de sustitución de importaciones, pero, en cambio, en los cuales, las industrias de bienes de capital y otros de la categoría II, o no existen o son aún incipientes. El grupo C comprende países en donde las industrias de bienes de consumo corriente son aún incipientes y existe un amplio margen de sustitución de importaciones, y se carece de industrias de bienes de capital, salvo algunas excepciones referidas por lo común a productos intermedios.

El Grupo de Trabajo considera conveniente ofrecer tratamiento diferencial en favor de los países de los grupos B y C. Con este objeto propone que en el Acuerdo del mercado común, para esos dos grupos de países, y como meta a lograr en la primera etapa, se establezca un nivel medio de derechos moderadamente más elevado para las categorías de productos que se encuentren en un estado de desarrollo incipiente. Así, por ejemplo, si se estableciera como meta general para los bienes de capital y otros de la categoría II, llegar en diez años a derechos aduaneros que no representen en promedio más del 10 por ciento del valor de las importaciones, se acordaría en esa categoría de productos, para los países de los grupos B y C, un nivel promedio de derechos de, por ejemplo, el 15 por ciento. Lo mismo podría hacerse en materia de bienes de consumo, categoría III, con respecto a la cual se establecería, para los países del grupo C, un nivel promedio superior al general fijado para los países de los grupos A y B.[11]

[11] Uno de los miembros del Grupo de Trabajo recomendó especialmente a la Secretaría que en su informe a los gobiernos considere el caso de países que tienen un alto nivel de costos internos. A su juicio, sería conveniente, para facilitar la incorporación de esos países al Acuerdo del mercado común, que pudieran tener el promedio correspondiente a los países de la categoría C, aun cuando en ellos hubiera industrias de consumo bien desarrolladas.

El Grupo de Trabajo atribuye considerable importancia a este tratamiento diferencial, pues si se consideraran todos los países como iguales desde el punto de vista del desarrollo económico, se consagraría en el Acuerdo del mercado común una manifiesta desigualdad de tratamiento. En realidad, para que el tratamiento sea en el fondo igual se requiere reconocer la desigualdad de los países. Pero no es ésta la única manera en que ha procurado el Grupo concretar un tratamiento favorable para los países menos desarrollados; también recomienda a los gobiernos la conveniencia de realizar concesiones especiales en favor de esos grupos de países. Ello requiere una explicación.

Al establecer como meta un nivel más alto de derechos aduaneros para los países menos desarrollados, el Grupo de Trabajo, sin pretender alentar en ellos formas antieconómicas de industrialización, desea reconocer el hecho de que, por su inferior productividad y por sus menores recursos totales —en comparación con los países más avanzados—, requieren temporalmente de un mayor grado de protección. Sin embargo, habrá que dar a esos países fuertes incentivos adicionales para que, conjuntamente con ese mayor grado de protección media, puedan industrializarse vigorosamente con vistas al mercado común. Esto es lo que se trata de conseguir mediante las concesiones especiales. Un ejemplo permitirá comprender mejor su alcance y sus propósitos. Supóngase que un país de incipiente desarrollo del grupo C acuerde por negociación —dentro del Comité— con uno o más países avanzados del grupo A, eliminar derechos de aduanas para ciertos bienes de capital en que estos últimos están interesados, ya sea dentro del promedio que le corresponde, o estableciendo un promedio más bajo si así lo juzgara conveniente ese país. A cambio de las facilidades que acordara, el país del grupo C recibiría concesiones especiales de los países más avanzados, como la eliminación de derechos para permitir la entrada en su territorio de ciertos productos que el país del grupo C estaría en condiciones de producir económicamente y exportar al mercado de los países del grupo A. A fin de hacer efectiva esta concesión recibida por el país del grupo C, la misma se extendería automáticamente sólo a los demás países de desarrollo incipiente de ese grupo C, pero no a los de los grupos A y B. En esta forma, los países del grupo C podrían disponer del amplio y creciente mercado del país del grupo A para estimular su industrialización y sus exportaciones industriales.

Por su parte, los países del grupo B que han avanzado mucho en sus industrias de consumo, podrían asimismo entrar en negociaciones especiales con los países de desarrollo incipiente en estos bienes —grupo C— para efectuar concesiones recíprocas análogas.

Todo esto significa que dentro del sistema preferencial latinoamericano habría un régimen de preferencias especiales para los países relativamente pequeños, a fin de crear condiciones propicias para la inversión de capitales nacionales o extranjeros y aprovechar sus aptitudes en su progresiva y racional industrialización, no solamente para sus propios mercados nacionales sino también para el mercado común. Pero cabe destacar que estas preferencias serán exclusivamente para ellos y que cualquier facilidad que en reciprocidad de esas concesiones obtuviera un país industrialmente avanzado —grupo A— o medianamente avanzado —grupo B—, se extendería automáticamente a todos los países miembros en virtud de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida.

7. *Amplitud del mercado y núcleos iniciales*

El Grupo de Trabajo se ha pronunciado ya en su primer informe en favor de que el mercado común abarque el mayor número de países. Esto no significa necesariamente que el mercado común no pueda comenzar con un núcleo inicial de países que tengan en su realización un interés más activo. Pero para responder desde el principio a la aspiración señalada, el Grupo de Trabajo considera de fundamental importancia sugerir a los gobiernos dos proposiciones. Primera, que a la constitución inicial del Acuerdo sean invitados todos los países latinoamericanos; y segunda, que los países que por alguna razón no decidan participar inicialmente puedan hacerlo en cualquier momento sin entrar en complicadas negociaciones. Ya se ha mencionado este aspecto al referirse a las ventajas que tiene el procedimiento del promedio desde el punto de vista de la accesibilidad de nuevos países.

Hay posibles coincidencias de intereses que facilitan la formación de una órbita amplia de países. Así, el hecho de que el intercambio de siete países del área sur abarque cerca del 90 por ciento del comercio total entre los países latinoamericanos (excluyendo el petróleo), hace pensar con frecuencia que podrían constituir el núcleo inicial del mercado común. Pero hay otros países geográficamente distanciados de aquéllos que, por razón de coincidencia de intereses, podrían inclinarse a participar en ese núcleo. Esa zona de coincidencia podría muy bien residir en el campo de las industrias dinámicas. Aparte de otros, ese común denominador constituiría una fuerza muy poderosa de ampliación presente o futura del núcleo inicial del mercado común, y a juicio del Grupo de Trabajo habría que hacer todo lo posible para no debilitar esa fuerza constructiva.

Pero nada de eso puede encararse desde un punto de vista estático. El mercado común no obedece a un designio de cristalizar el intercambio existente; se propone, por el contrario, crear un nueva composición del cambio acorde con las profundas transformaciones estructurales que en los próximos decenios deberá experimentar la economía latinoamericana, si es que ha de crecer vigorosamente. Y la distancia geográfica en una América Latina que se industrializa con rapidez ya no puede tener la misma significación que tenía cuando sus países estaban dedicados, casi exclusivamente, a la producción primaria para los grandes centros industriales. Todo ello tiende a fortalecer la idea de una constelación lo más amplia posible.

El Grupo de Trabajo considera que la constitución de otro tipo de constelaciones de países, mediante arreglos exclusivos, podría obstaculizar la formación del mercado común latinoamericano. Por otra parte, es claro que la proximidad geográfica va a crear dentro del mercado común zonas de intercambio muy estrecho entre los grupos correspondientes de países, pero eso tiene que ser el resultado espontáneo de los mismos hechos y no de una política que excluya a otros países latinoamericanos por el solo hecho de su lejanía; lejanía por lo demás, que se superará en muchos casos a medida que mejoren los transportes.

8. *Acuerdos específicos de complementación y especialización*

Las consideraciones señaladas no obstan para que países íntimamente ligados por esa proximidad geográfica o por coincidencia de intereses formen entre ellos arreglos de complementación y especialización para aumentar la productividad y reducir los costos de ciertas industrias. Estos arre-

glos de especialización o complementación no podrían realizarse fácilmente, como sería deseable, si las eliminaciones o reducciones de derechos de aduana que se concertaran entre los países interesados se extendieran inmediatamente a otros países en virtud de la cláusula de la nación más favorecida. De ahí la necesidad de no aplicar dicha cláusula en estos casos. Por supuesto, ello tendría que hacerse con carácter temporal hasta tanto se pudieran consolidar, a través de su especialización o complementación, las industrias. Además, el Grupo de Trabajo considera indispensable que los derechos aduaneros eliminados o rebajados en esta forma no se computen dentro de los niveles medios pactados en el Acuerdo, con lo cual significa que tales rebajas o eliminaciones *serían adicionales* a las acordadas con carácter general y no afectarían para nada la obligación de cumplir los compromisos contraídos en el Acuerdo.

9. *Otros convenios especiales*

Aparte de los convenios especiales que acaban de mencionarse, el Grupo de Trabajo considera conveniente que el Acuerdo pueda permitir otros convenios especiales entre países, tendientes a estimular el comercio fronterizo o al desarrollo de zonas o cuencas que interesen a dos o más de ellos. Con tal objeto recomienda que tales convenios puedan hacerse, si bien sujetos a la aprobación del Comité.

10. *Tratamiento de más favor*

Los miembros del Grupo de Trabajo están persuadidos de que el buen funcionamiento del mercado regional depende del otorgamiento de igualdad de oportunidades a todos los países participantes, salvo el tratamiento diferencial que se acuerde a los países de desarrollo industrial incipiente por las razones ya expresadas, así como el que corresponda a los acuerdos de especialización y complementación u otros de carácter temporal. Además, el Grupo reconoció explícitamente la excepción en favor de las preferencias y demás concesiones derivadas de la integración económica centroamericana, lo cual equivale a considerar a los países centroamericanos como una unidad económica.

11. *Comité de Política Comercial y Pagos*

El Acuerdo del mercado común deberá sentar las bases de una política gradual y progresiva de integración económica latinoamericana dentro de ese mercado. Pero además se requiere que esa política se desarrolle con persistencia de propósitos y una continua adaptación a las circunstancias cambiantes de la realidad. Con este fin, el Grupo considera conveniente la creación de un Comité intergubernamental, integrado por altos representantes de los países contratantes. Este Comité tendría a su cargo la consideración de los problemas de política comercial, los de pagos, y la administración del Acuerdo. Por otra parte, se ha mencionado en el curso de este informe la necesidad de que los países realicen negociaciones sobre aspectos especiales contemplados en dicho Acuerdo; sería conveniente que esas negociaciones se llevaran a cabo en el seno del Comité, aunque se tratara de grupos parciales de países, para asegurar la correlación de los intereses comunes. En este informe no se ha entrado en detalle de las funciones del Comité, dada la índole de este Grupo de Trabajo; sería conveniente que, cuando se llegara a preparar el proyecto de Acuerdo, hiciera la Secretaría expresa mención de ellas y estableciera con claridad los casos que podrían resolverse por simple mayoría, y aquellos otros en que se considerase necesaria la unanimidad de los países miembros.

B. *Comentarios a las Normas*

Dado su carácter de complementarias o ampliatorias de los principios recomendados en la Estructura, el significado y finalidad de la mayoría de las Normas propuestas es evidente. Sin embargo, se ha considerado oportuno comentar algunas que han sido objeto de especial atención por parte del Grupo.

I. *Beneficios comerciales recíprocos del mercado común*

El Grupo ha considerado la posibilidad de que el establecimiento progresivo del mercado común mediante la reducción o eliminación gradual de derechos aduaneros y otros gravámenes y restricciones pudieran significar para algunos países miembros beneficios sustancialmente mayores que para otros. Estos mayores beneficios se traducirían probablemente en una tendencia persistente, por parte de quienes obtuviesen mayor provecho, a exportar más dentro del mercado común que lo que importasen desde él. En opinión del Grupo, los países que se encontraran en esa situación deberían aumentar el ritmo de reducción de sus derechos y otros gravámenes y restricciones, para estimular sus importaciones y ofrecer así a los demás mayores oportunidades de una participación adecuada en los beneficios comerciales recíprocos del mercado común.

II. *Coordinación de la política comercial*

Además de la recomendación relativa a la necesidad de que los países miembros efectúen coordinadamente sus negociaciones comerciales con terceros países, el Grupo de Trabajo acordó recomendar a los países latinoamericanos que procuren desde ahora iniciar las negociaciones tendientes a obtener el reconocimiento de la preferencia regional, mediante la inclusión de la cláusula de excepción latinoamericana en los acuerdos que tengan vigentes o celebren con terceros países; y que también tengan presente el logro de ese objetivo en las negociaciones que deban realizar con los miembros del Mercado Común Europeo o con otros países dentro del GATT.

Asimismo, el Grupo de Trabajo recomendó la renegociación de los convenios comerciales con terceros países que puedan obstaculizar la participación del respectivo país latinomericano en el mercado común.

III. *Programa especial de reducción de derechos aduaneros elevados*

Los derechos aduaneros que, por ser muy elevados, limitan e incluso impiden totalmente la importación de los productos a que afectan, tendrán en la determinación del nivel medio ponderado de derechos una incidencia o peso muy reducido, e inclusive nulo al hacerse dicha ponderación precisamente sobre la base de las importaciones de cada producto; sería así posible que un país miembro lograra, al final de la primera etapa contemplada para el Acuerdo, los promedios de derechos establecidos como meta y

aun otros mucho menores, aunque mantuviera derechos elevados sobre un número grande de productos. Más aún: puede concebirse que el nivel medio de derechos obtenido por un país (calculado en la forma señalada) aumente al disminuir éste los derechos para algunos productos, si con ello aumentan apreciablemente las importaciones de los mismos.

Por ello el Grupo de Trabajo señala la conveniencia de que el Comité fije reglas conducentes a asegurar o estimular la reducción efectiva de los derechos muy elevados, estableciendo por ejemplo una reducción porcentual periódica obligatoria para los derechos aduaneros cuya incidencia sobre el valor de los respectivos productos exceda de un cierto porcentaje.

IV. *Medidas para corregir el desequilibrio del balance de pagos*

El éxito de las medidas de reducción de derechos, gravámenes y restricciones dependerá en alto grado de la actitud de los países contratantes para lograr y mantener el equilibrio de sus balances de pago. Es posible que a raíz de esta política un país contratante mejorara la situación de su balance. En tal caso convendría que el Comité le aconsejara tomar medidas adicionales de liberalización a fin de que al aumentar gracias a ellos sus importaciones pudiera facilitar la evolución de los países deudores.

Del mismo modo, los países que se encontraran en el caso opuesto podrían, previa consulta al Comité, tomar medidas para atenuar el ritmo de su liberalización si esto fuera indispensable.

V. *Cláusulas de escape o de salvaguardia*

De igual manera, el Grupo ha considerado la posibilidad de que las concesiones hechas por un país miembro dentro del mercado común le hayan originado perturbaciones graves en alguna industria importante o motivado desocupación apreciable de mano de obra que no pueda ser absorbida por otras actividades; recomienda por ello que el Acuerdo contenga cláusulas de salvaguardia o escape que permitan a los países en situaciones de ese tipo suspender temporalmente las concesiones otorgadas o el otorgamiento de nuevas rebajas, sin perjuicio de otras medidas que puedan o deban tomar para corregir su desequilibrio, particularmente si es de tipo estructural.

VI. *Régimen de pagos*

El Grupo ha visto también con satisfacción los empeños de la Secretaría para llegar a formular un proyecto de arreglos de pagos entre los países latinoamericanos y espera que en una próxima reunión de Bancos Centrales pueda llegarse a fórmulas definitivas, dada la estrecha interdependencia que existe entre un buen arreglo de pagos y el funcionamiento del mercado común. Sin ánimo de interferir en las deliberaciones de los Bancos Centrales, el Grupo de Trabajo se ha permitido subrayar la conveniencia de que en dichos proyectos se considere la posibilidad de otorgar amplios créditos, a través de un adecuado arreglo de pago, para facilitar el comercio entre los países latinoamericanos y evitar que por deficiencias de pago lleguen a tomarse medidas de carácter restrictivo.

VII. *El organismo financiero interlatinoamericano y el mercado común*

El Grupo de Trabajo ha tomado nota con satisfacción de las declaraciones del observador enviado por el Consejo Interamericano Económico y Social, en el sentido de que en las reuniones que están llevándose a cabo en Washington, tendientes al establecimiento de un organismo financiero latinoamericano, se está prestando especial interés a los créditos e inversiones destinadas al establecimiento de industrias para el mercado común. El Grupo considera pertinente también anotar en esta oportunidad la conveniencia de que se cuente con un sistema de créditos a corto y mediano plazo, para estimular las exportaciones de las industrias de los países latinoamericanos por lo que vería con agrado el estudio de este aspecto del problema.

Anexo

Con posterioridad a la publicación de este informe el señor Raymond Mikesell hizo llegar a la Secretaría Ejecutiva una comunicación en la que puntualiza las observaciones a que se refiere el párrafo final de la introducción.[12] Dichas observaciones son:

1. El acuerdo estableciendo el mercado común latinoamericano debiera estipular una fecha o período específicos para la completa liberalización del intercambio dentro del área de tal mercado. De no ocurrir así, el punto 1 *a)* de la Estructura, relativo a la creación de un régimen preferencial para el intercambio de productos entre los países latinoamericanos, podría muy bien interpretarse en este sentido: que el objetivo principal y final buscado a través del acuerdo de mercado común sería el de establecer sólo un área preferencial y no una verdadera zona de libre comercio o una unión aduanera. Tal impresión se vería fortalecida por la afirmación hecha en los comentarios a la Estructura, cuando se dice que la fórmula jurídica del acuerdo no debe necesariamente ajustarse de modo estricto a moldes preestablecidos.

2. Al parecer, el punto VIII de la Estructura deja la puerta abierta a negociaciones bilaterales de carácter discriminatorio. Es atendible contemplar disposiciones cuyo objeto sea acelerar para ciertos productos el establecimiento del mercado común siempre que los arreglos respectivos se conformen a normas razonables y estén abiertos a todos los países que deseen participar de ellos. También podría aceptarse la realización de arreglos especiales para liberalizar el comercio fronterizo entre zonas nacionales adyacentes. Pero lo dispuesto por la Estructura en su forma actual es demasiado amplio y su única salvaguardia consiste en que el acuerdo pertinente necesita la aprobación del Comité. Como tal salvaguardia no parece suficiente, el Grupo de Trabajo tendría también que recomendar los criterios que el Comité debería aplicar en el caso de acuerdos especiales de esta naturaleza.

3. Finalmente, considera el señor Mikesell que, tal como expresó varias veces en el curso de la reunión del Grupo de Trabajo, las excepciones al principio del tratamiento de más favor contenidas en el punto X de la Estructura debieran tener un límite de tiempo o un alcance definidos.

[12] Véase p. 33.

B

LA INFLUENCIA DEL MERCADO COMUN EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA

E/CN.12/C.1/13

14 de abril de 1959

I. Introducción

En el período 1945-55 América Latina experimentó un rápido proceso de desarrollo que le permitió aumentar su producto por habitante en 31 por ciento, a pesar de que la población creció en 26 por ciento y de que el consumo por persona se incrementó en 40 por ciento. Tan halagadores resultados fueron en gran medida posibles merced a que el poder de compra de las exportaciones creció con casi tanta rapidez como el producto. Ello —complementado en unos casos con un activo proceso de sustitución de importaciones y, en otros, con una activa afluencia de capital extranjero— permitió abastecer el creciente volumen de inversiones necesarias para mantener el rápido ritmo de desarrollo.

A diferencia de lo ocurrido en el período que comienza con la depresión mundial y termina con la segunda guerra, a partir de 1945 la orientación del crecimiento fue más "hacia afuera" que "hacia adentro", pues descansó en mayor medida en el crecimiento del poder de compra de las exportaciones que en la sustitución de importaciones. Prácticamente no se modificó la relación entre el valor de las importaciones y el producto bruto interno.

Un examen de las perspectivas de crecimiento de la demanda de los productos tradicionales de exportación de América Latina parece sugerir que la experiencia vivida de 1945 en adelante difícilmente se repetirá en los próximos 15 años. Así como es probable que el volumen físico de las exportaciones crezca hacia 1975 entre 3 y 4 por ciento al año, no lo es que la relación de precios sobrepase los niveles registrados en los mejores años del período recién pasado. Esas posibilidades hay que juzgarlas teniendo presente que el crecimiento demográfico de América Latina se estima que alcanzará a 2.6 por ciento al año.

Los antecedentes expuestos permiten afirmar, con cierta seguridad, que América Latina ha entrado en una nueva etapa de su desarrollo económico en la que encontrará condiciones internacionales más semejantes a las que confrontó después de la crisis mundial que a aquellas otras imperantes desde la postguerra. Como consecuencia de ello, para continuar creciendo al ritmo registrado a partir de 1945 tendrá que acelerar notoriamente el proceso de sustitución de importaciones, cualesquiera que sean las posibilidades de financiamiento que pueda obtener desde el exterior.

Sin embargo, de realizarse la aceleración del proceso de sustitución de importaciones en el ámbito de los mercados nacionales, se prevé que ese proceso ha de encontrar en el futuro dificultades mucho más serias que aquellas con que tropezó en el pasado. Los países de mercado nacional amplio han realizado ya todas las sustituciones de bienes de consumo que era posible llevar a cabo dentro de límites razonables de economicidad. Los países de mercado pequeño consumen en la actualidad el 60 por ciento de los bienes de consumo que importa América Latina, pero, con algunas excepciones, la sustitución tendría que hacerse en ellos a costos que pueden ser muy altos. Ante igual dificultad de costos pueden encontrarse los países de mercado amplio que tendrían que entrar ahora a sustituir bienes que se caracterizan por presentar alta densidad de capital y notorias economías de escala.

En consecuencia, mantener el ritmo de crecimiento de 2.7 por ciento al año que se registró en el pasado no parece ser una tarea factible, a menos que se consiga diversificar las exportaciones latinoamericanas a otras regiones del mundo, se modifiquen las condiciones en que se concede financiamiento internacional y se realice el proceso de sustitución de importaciones en el marco de un mercado común.

Esa última alternativa —combinada con mayores facilidades de financiamiento externo— permitiría a América Latina reducir su demanda de productos provenientes de fuera del área a un nivel compatible con la disponibilidad de divisas, sin sacrificar las ventajas de la especialización y de las economías de producción en gran escala. Para materializar un desarrollo en esa dirección, el comercio interlatinoamericano —medido por el valor CIF de las importaciones— tendría que alcanzar a unos 8 300 millones de dólares hacia 1975, es decir, 11 veces más que en la actualidad. No parece imposible una expansión de tal magnitud si se tiene presente que la demanda regional de los productos que servirían de base a ese intercambio podrá aumentar entre 3 y 9 veces con respecto a su nivel actual si el producto por habitante aumenta a una tasa de 2.7 por ciento al año.

El análisis de las perspectivas del comercio recíproco en América Latina y de su influencia en el desarrollo económico es todavía preliminar, pues es éste uno de los primeros estudios que orientan en esa materia y ésta ha de continuar tratándose con más detenimiento. Sin embargo, a pesar del carácter aproximado de todas las estimaciones efectuadas, cabe afirmar que puede llegarse a establecer un mercado común dentro del cual no sólo el conjunto de América Latina crecería más rápidamente que si ese mercado no se organiza, sino que igual cosa ocurriría en cada uno de los países de la región. No obstante, es improbable que el mercado común por sí mismo asegure igual intensidad de desarrollo a todos sus participantes. Si se aceptan diferencias razonables en esos ritmos y se reconocen las diferencias de productividad que caracterizan a los países en distintas etapas de desarrollo, en los próximos 15 años el comercio interlatinoamericano podría alcanzar los niveles necesarios para que no se produzcan desequilibrios irremediables en los pagos.

II. El desarrollo económico de América Latina en el último decenio y los factores que lo condicionaron

Desde el término de la Segunda Guerra Mundial la tasa promedia de crecimiento del producto bruto de América Latina ha sido de 5.2 por ciento por año y la del producto por habitante de 2.7 por ciento. Estas tasas pueden considerarse satisfactorias en el sentido de que han permitido elevar de un modo sustancial el nivel de vida de la pobla-

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PRODUCTO BRUTO INTERNO, POBLACION, CONSUMO, INVERSION, EXPORTACIONES E IMPORTACIONES, 1945-57

(Millones de dólares de 1950)

Año	*Producto bruto interno*	*Consumo*	*Inversión bruta interna fija*	*Exportaciones de bienes y servicios*	*Importaciones de bienes y servicios*	*Población (Miles de habitantes)*
1945	30 230	23 160	4 032	6 686	3 648	138 513
1946	32 772	25 143	5 004	7 430	4 805	141 603
1947	34 418	27 522	6 764	7 215	7 083	144 851
1948	36 387	28 714	6 812	7 502	6 641	148 223
1949	37 572	30 141	6 375	6 915	5 859	151 758
1950	39 791	32 090	6 602	7 158	6 059	155 421
1951	42 086	35 087	7 378	7 137	7 516	159 197
1952	43 046	35 519	7 559	6 936	6 968	163 018
1953	44 703	36 145	7 605	7 832	6 879	166 906
1954	47 253	39 149	8 224	7 679	7 799	170 907
1955	49 976	41 017	8 651	8 360	8 052	175 068
1956	51 371	41 355	9 100	9 160	8 244	179 381
1957	53 777	43 752	10 294	9 288	9 557	183 819

ción latinoamericana sin que para ello haya sido necesario exigir que se redujera el consumo. (Véanse el cuadro 1 y el gráfico I.)

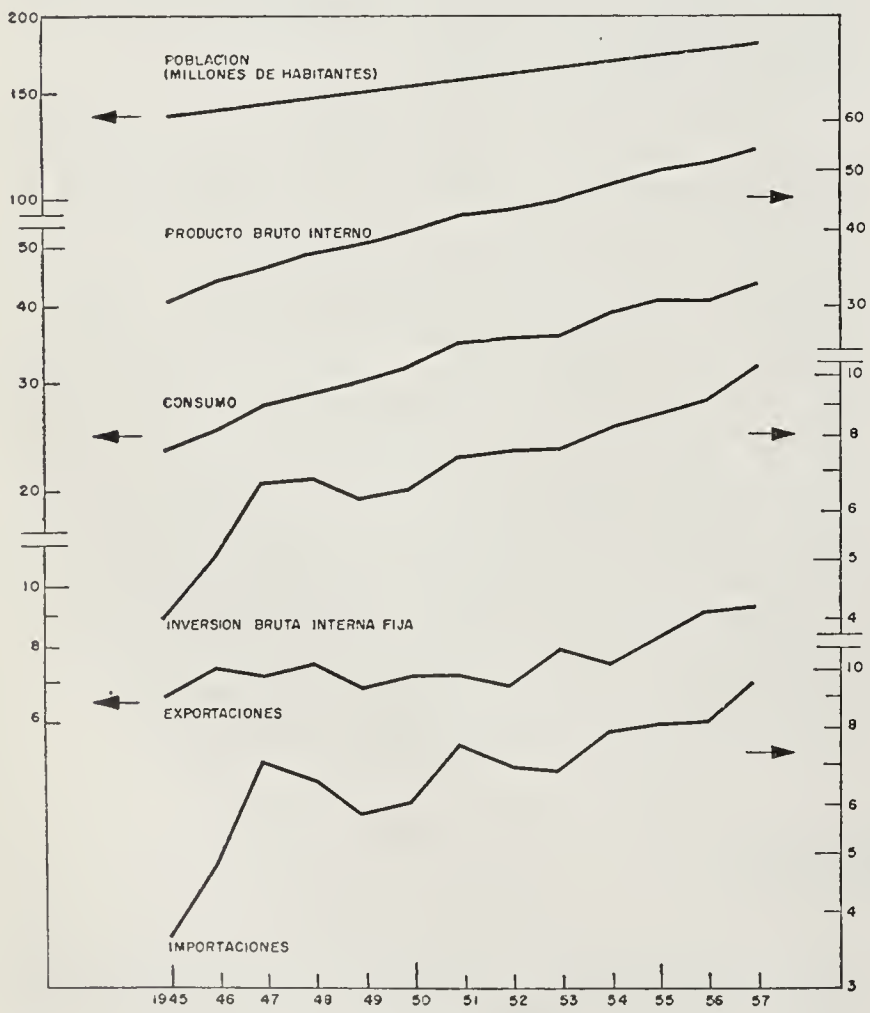
El crecimiento no fue homogéneo, si se considera país por país. El de los países del extremo sur del continente —la Argentina, Bolivia, Chile, el Uruguay y el Paraguay— fue en general mucho más lento que en el resto de la región. Se confirma así un proceso que se viene registrando desde antes de la guerra, a saber: el desplazamiento hacia el norte del centro de gravedad de la actividad económica. La zona meridional, que antes de la depresión de los años treinta contribuía con cerca de la mitad del producto bruto de toda América Latina, lo hace en la actualidad con menos de un tercio.

Gráfico I

AMERICA LATINA: POBLACION, PRODUCTO BRUTO INTERNO, CONSUMO, INVERSION, EXPORTACIONES E IMPORTACIONES, 1945-57

(Miles de millones de dólares de 1950)

ESCALA SEMILOGARITMICA



El desarrollo dispar de los distintos países ha aparejado una reducción de las diferencias en el producto por habitante que se registraban al término de la guerra. Los menos desarrollados han crecido en general con mayor rapidez. Haití, por un lado, y Venezuela, por otro, son dos notables excepciones.

La asignación del producto bruto interno entre consumo, inversión, exportaciones e importaciones se mantuvo bastante constante durante el período. El coeficiente de inversión bruta fija fluctuó poco: alrededor de un promedio de 17.2 por ciento. Igual cosa ocurrió con el coeficiente de exportación, cuyo promedio fue de 18.6 por ciento del producto. Las importaciones fluctuaron en forma más aguda, pero ello fue en parte reflejo de las dificultades de abastecimiento derivadas de la guerra, que no se habían logrado superar del todo en los años inmediatamente posteriores. El coeficiente de importación, o relación entre la importación y el producto bruto interno, fluctuó alrededor de 16.3 por ciento.

¿Cómo es posible que América Latina haya podido mantener el alto ritmo de crecimiento registrado desde la postguerra? El fenómeno se explica en gran medida por el hecho de que pudo satisfacer los crecientes requerimientos de capital inherentes a un rápido proceso de desarrollo.

La inversión bruta fija —que se compone de maquinaria y equipo, construcciones, instalaciones, mejoras agrícolas y otros gastos semejantes— subió de 5 800 millones de dólares anuales en el quinquenio 1945-49 a 8 650 millones en 1954-56. El equipo y la maquinaria, que desempeñan un evidente papel estratégico, constituyeron el 26 por ciento de la inversión[1] en el último de los períodos menciona-

[1] Maquinaria nueva importada en términos de valor CIF y nacional a precios de venta de fábrica, sin incluir costos de reparación, instalación y comercialización.

dos, alcanzando a un valor de 2 220 millones de dólares. Sin embargo, América Latina produjo en una proporción que aproximadamente se estima en 9 por ciento de ese total. Toda la diferencia se obtuvo por intercambio con el exterior. La región destinó a este sólo renglón 32.5 por ciento de sus compras fuera del área.

En virtud de la gran dependencia de las posibilidades de acumulación de capital respecto de los factores externos que muestra América Latina y que está reflejada por las cifras mencionadas, resulta evidente que el rápido desarrollo que ha experimentado ha sido posible gracias a la suerte que corrieron sus transacciones con el resto del mundo. De los tres elementos importantes que constituyen esas transacciones —es decir, el poder de compra de las exportaciones, la sustitución de importaciones y los préstamos e inversiones extranjeras— el papel fundamental lo ha desempeñado el primero, que aumentó a una tasa de 5.4 por ciento al año, prácticamente igual a la tasa de crecimiento del producto. A esa expansión contribuyó de una manera notable el mejoramiento de la relación de precios del intercambio. El valor de las exportaciones (a precios constantes de 1950) creció sólo a un ritmo anual de 2.3 por ciento.

La expansión lenta del volumen de las exportaciones obedece en parte a la falta de diversificación. Al término de la guerra, América Latina era esencialmente exportadora de materias primas y productos alimenticios no elaborados. Las exportaciones no comprendidas en esa categoría constituían cerca del 3 por ciento del total al comienzo del período y cerca del 5 por ciento cuando terminaba.

En comparación con lo que ocurrió en el período de preguerra, la sustitución de importaciones desempeñó un papel más bien secundario. En efecto, la relación entre la importación de bienes y servicios y el producto bruto interno, se redujo de 30.2 en 1925-29 a 16.6 en 1935-39. En cambio, a partir de 1945 se mantuvo entre 13 y 16 por ciento del producto, sin mostrar una tendencia decreciente. Ello no significa que no se hicieran sustituciones durante el período. En su ausencia, el coeficiente de importaciones debió aumentar, reflejando la tendencia de la demanda de artículos importados a crecer más rápidamente que el producto.

Por otra parte, se registró un cambio de cierta importancia en la composición de las importaciones. La proporción destinada a maquinaria y equipo se mantuvo más o menos constante —alrededor de 28 a 30 por ciento—, mientras se reducían las proporciones destinadas a bienes de consumo y materiales de construcción. Las economías obtenidas en esos sectores por sustitución de importaciones se destinaron a la adquisición de combustibles en mayor proporción. La participación de las materias primas y de bienes intermedios experimentó modificaciones que no son significativas si se consideran para el conjunto de América Latina.

El panorama general oculta variaciones interesantes que se descubren en seguida al examinar grupos de países. Los del extremo sur no experimentan crecimiento en el poder de compra de sus exportaciones, con excepción de Chile.[2] Ese poder de compra se mantuvo fluctuando alrededor de una línea de tendencia que no creció. No obstante, aumentó el producto interno bruto total de esos países. El financiamiento de la inversión que exige bienes de capital importados lo realizaron recurriendo en parte al endeudamiento externo y al uso de reservas acumuladas en períodos anteriores y en parte a la sustitución y al cambio de composición de las importaciones. Gracias a los dos primeros instrumentos, esos países meridionales mantuvieron el coeficiente de importación a pesar de la reducción del de exportaciones. El cambio en la composición de las importaciones se hizo en el sentido de reducir la proporción destinada a bienes de consumo y materiales de construcción para aumentar la destinada a combustibles y materias primas y productos intermedios, es decir, en igual dirección que el conjunto de América Latina.

Se afirmó antes, que la disponibilidad de préstamos o inversiones extranjeras es otra fuente de formación de capital en la región. A partir del conflicto mundial, la influencia de este factor, sin ser preponderante, fue mayor que en la preguerra. Por ejemplo, en el período 1954-56, durante el cual se produjeron los mayores movimientos, los ingresos brutos por préstamos e inversiones alcanzaron a 1 081 millones de dólares por año, equivalentes a 13.5 por ciento de la importación de bienes y servicios[3] no financieros y a 12.5 por ciento de la inversión bruta fija. Sin embargo, los intereses y remesas de utilidades sumaron 981 millones de dólares y la amortización alcanzó a 313 millones. En consecuencia, analizando por un lado las transacciones corrientes y por el otro las transacciones de capital, se comprueba que la participación bruta de ese ingreso total de capitales fue del 12 por ciento si se le compara con los egresos totales de divisas que exigieron las importaciones de bienes y servicios y las transferencias de intereses y utilidades, y del 12.1 por ciento si se le relaciona con la suma de la inversión bruta real interna y la inversión financiera efectuada en concepto de amortizaciones.

La situación por países también muestra excepciones importantes en este caso. A juzgar por los cambios ocurridos en la proporción de los ingresos corrientes que se dedican al pago de los servicios de inversión extranjera (intereses, utilidades, etc., excluidas amortizaciones y reembolsos), la contribución de las inversiones extranjeras ha sido importante en el Brasil, el Ecuador, El Salvador, México, el Perú y Venezuela. (Véase el cuadro 2.)

[2] El nivel de la relación de precios del intercambio de Chile era muy desfavorable en el período base.

[3] Importaciones de mercaderías y pagos por fletes, seguros y otros servicios. No se incluyen en este concepto los pagos de intereses, utilidades ni amortizaciones de capitales extranjeros.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: PAGOS POR SERVICIOS DE INVERSIONES COMO PORCENTAJE DE LOS INGRESOS CORRIENTES EN PAISES Y AÑOS SELECCIONADOS

País	*1938*	*1947*	*1948*	*1949*	*1955*
Bolivia	—	18.3	23.1	17.7	7.5
Brasil	—	4.6	8.5	8.6	24.6
Colombia	—	3.0	2.0	3.8	9.0
Costa Rica	10.9	—	18.6	22.4	13.3[a]
Cuba	—	9.1	9.3	4.8	7.1[b]
Chile	—	17.5	19.1	17.1	16.2
Ecuador	—	—	5.4	5.6	17.7
El Salvador	3.0	2.7	3.0	2.3	7.0
Guatemala	—	17.3	17.3	—	3.3[a]
Honduras	—	24.8	21.6	—	18.7[a]
México	16.8	8.2	8.8	10.0	13.5
Nicaragua	9.7	18.0	15.0	16.7	13.8
Perú	30.9	6.2	7.2	5.9	11.5
Rep. Dominicana	19.7	20.0	17.8	16.0	9.6
Venezuela	31.3	38.7	38.3	26.0	27.5[a]

FUENTES: 1938-49: David Finch, "Investment service of the underdeveloped countries", Fondo Monetario Internacional, *Staff Papers*, septiembre de 1951, p. 84. (Citado por la Secretaría del Consejo Interamericano Económico y Social en *Financing of economic development in Latin América*.)
1955: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
[a] Cifra correspondiente a 1954.
[b] Cifra correspondiente a 1953.

1. *La demanda probable de las exportaciones de productos tradicionales de América Latina*

¿Podrá América Latina continuar gozando en los próximos decenios de un ritmo de crecimiento tan alto como el que experimentó en el pasado? ¿Con qué fuerza operarán, respectivamente, los obstáculos que se oponen a un desarrollo rápido y los factores que lo estimulan? Estas preguntas no tienen una intención académica. Lo que ocurra con el desarrollo latinoamericano dependerá mucho de las decisiones económicas que se tomen en la actualidad y éstas, a su vez, se verán influidas por lo que se espera que en el futuro ocurra con aquellos elementos que afectan al desarrollo, pero son un tanto insensibles a la influencia de la política económica.

Que se mantenga, sea posible acelerar o sea necesario reducir el ritmo de desarrollo de América Latina, dependerá en alto grado de la liberalidad que en el futuro muestren las fuentes de abastecimiento de bienes de capital. Ello justifica analizar el posible comportamiento de estas fuentes, antes de entrar a examinar hipótesis alternativas de crecimiento.

En vista del papel estratégico que entre ellas desempeñan las exportaciones, la atención se centra en estas páginas en las perspectivas de crecimiento de la demanda mundial de los productos tradicionales de exportación, para dedicar las siguientes al problema del financiamiento externo.[4]

Proyectar las exportaciones de toda una región es tarea extraordinariamente compleja. Por ejemplo, entre otras cosas, requiere proyectar primero el ritmo de crecimiento del producto bruto y de la población de cada uno de los más importantes países importadores y exportadores de un producto determinado y, en segundo lugar, apreciar los cambios que pueden registrarse en la posición relativa de cada uno de los principales países abastecedores. Por fortuna, la preocupación por el desarrollo económico y por el equilibrio del comercio internacional ha estimulado la realización de gran número de estudios en distintos países, estudios que han servido de base a las proyecciones contenidas en este informe.[5] De todos modos, las estimaciones están sujetas a error, tanto por la naturaleza misma de la investigación cuanto porque una apreciación rigurosa exigiría estudios más exhaustivos que es recomendable llevar a cabo, pero que no se han podido realizar en esta oportunidad.

Las informaciones reunidas han permitido formular dos proyecciones de exportación de productos tradicionales hacia 1975. La más conservadora sugiere un crecimiento de las exportaciones a un ritmo anual de 2.8 por ciento, y la más optimista señala un ritmo acumulativo de 3.9 por ciento. Según se hizo notar, el volumen de las exportaciones creció a partir de la postguerra a una tasa de 2.3 por ciento al año, tasa que se vio reforzada por un mejoramiento de la relación de precios del intercambio, que llevó el crecimiento de la capacidad de compra a 5.4 por ciento al año. A menos que se registren acontecimientos imprevisibles, no es probable que se repita la experiencia pasada en materia de precios internacionales, y por ello se supone en este trabajo que la relación de precios se mantendrá en promedio al nivel que guardaba en el trienio 1954-56.[6]

A los fines del análisis contenido en las páginas siguientes se ha considerado preferible adoptar una hipótesis de crecimiento de las exportaciones de 3 por ciento anual, superior en 7 por ciento a la más conservadora, para tener en cuenta la expansión de los productos secundarios que es posible que sea más rápida. No se ha considerado la proyección del 3.9 por ciento, porque no afectaría la naturaleza de las conclusiones y, si se tradujera en realidad, reduciría la magnitud de los problemas que aquí se examinan.

Según las cifras del cuadro 3, se prevé un cambio en la importancia relativa de los distintos mercados de los productos latinoamericanos. Así, la proyección mínima indica que mientras es probable que las exportaciones totales —incluso las destinadas a la propia región—, aumenten en 74 por ciento, las dirigidas a los mercados tradicionales de los Estados Unidos, Europa occidental y el Canadá lo harían sólo en 49 por ciento. En cambio, se prevé un au-

[4] Véase el punto 2 de esta sección.

[5] Las cifras relativas a la demanda de Europa occidental, los Estados Unidos y el Canadá, proceden de cuatro documentos básicos. El primero de ellos es el *Estudio Económico de Europa en 1957* (E/ECE/317), de la Comisión Económica para Europa, que contiene una proyección de la demanda en Europa, los Estados Unidos y el Canadá, de productos provenientes de otras regiones y que comprende alimentos, materias primas agrícolas, materias primas de origen mineral y combustibles. Como ese documento contiene sólo una hipótesis de crecimiento de la demanda norteamericana y canadiense, el análisis se complementó con la información que proporcionan Henry G. Aubrey, *United States imports and World trade* (Oxford, Clarendon Press, 1957) y la Real Comisión sobre las Perspectivas Económicas del Canadá, *Preliminary report, december 1956* (Hull, Queen's Printer and Controller of Stationery, 1956). Otra de las fuentes básicas ha sido el estudio del GATT, *International trade, 1956* (Ginebra, junio de 1957).

En el caso de productos concretos, las informaciones contenidas en esos cuatro documentos se completaron, o modificaron, recurriendo a otras fuentes como los estudios económicos de la Comisión Económica para Europa *The European Steel market in 1958,* y de Frederick G. Coqueron (y otros), *Future growth of the world petroleum industry* (Nueva York, The Chase Manhattan Bank, 1958), así como al artículo "The savage struggle to sell oil", *Life International* (junio de 1958).

Se analizaron también con algún detalle las perspectivas que puede ofrecer el mercado japonés. Para ello se contó con dos documentos de la Comisión de Planificación Económica de ese país: *Economic survey of Japan (1957-1958)* (Tokio, 1958) y *New Long-range Economic Plan of Japan, 1958-1962.* Se utilizó además el estudio del Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales de la Academia de Ciencias de la Unión Soviética, titulado *La renovación del capital básico en la industria japonesa* y el desarrollo del ciclo económico en la postguerra publicado por dicho Instituto en su *Boletín* (diciembre de 1958).

En lo que toca a proyecciones para el resto del mundo, se han utilizado informaciones de la Comisión Económica para Europa contenidas en varios de sus *Estudios anuales* y en su *Boletín* trimestral; el estudio de la Asociación Nacional de Planificación de Estados Unidos, *Comunist Strategy: The Role of Central Europe,* y el de Jan Niegowsky, *Las perspectivas de mejoramiento del nivel de vida* (Varsovia, 1959).

Las proyecciones de la demanda de América Latina se basan en varios estudios publicados por la Secretaría de la CEPAL en que se analiza la demanda de productos determinados y en nuevas investigaciones, especialmente en relación con los productos agrícolas. También se han hecho investigaciones sobre la capacidad productiva de artículos que pueden tropezar con limitaciones por falta de recursos naturales. En algunos casos —pocos— ha sido necesario disminuir las proyecciones de demanda para tomar en cuenta el efecto de esas limitaciones.

[6] Sin embargo, se ha previsto una reducción de precios del café, cacao, algodón, cobre y petróleo por debajo del nivel que tenían en ese período. En el caso del petróleo, la estructura internacional de precios se ha basado en los costos de producción de la cuenca productora del Caribe. En vista de los costos mucho más bajos que se registran en la cuenca del Cercano Oriente, y de la gran importancia que ésta ha adquirido como fuente de abastecimiento internacional, los observadores estiman que la estructura actual de precios no podrá mantenerse. Véase artículo citado en *Life International.*

Cuadro 3

AMERICA LATINA: PROYECCION DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS TRADICIONALES SEGUN DESTINO, 1975

(Millones de dólares a precios de 1954-56)[a]

Grupos de productos	*Total*	*América Latina*	*Resto del mundo*	*Estados Unidos, Canadá y Europa Occidental*	*Otras áreas*
			1954-56		
Total	*8 157*	*859*	*7 298*	*6 581*	*718*
Alimentos[b]	3 556	269	3 287	3 086	201
Materias primas agrícolas[c]	1 071	98	973	745	228
Minerales[d]	2 713	366	2 347	2 138	209
Productos no especificados	817	126	691	612	80
			1975 (PROYECCIÓN MÍNIMA)		
Total	*14 200*	*1 780*	*12 420*	*9 820*	*2 600*
Alimentos[b]	4 970	277	4 693	3 997	696
Materias primas agrícolas[c]	1 528	272	1 256	824	432
Minerales[d]	5 588	676	4 912	3 728	1 184
Productos no especificados	2 114	555	1 559	1 271	288
			1975 (PROYECCIÓN MÁXIMA)		
Total	*17 550*	*1 780*	*15 770*	*12 020*	*3 750*
Alimentos[b]	6 172	277	5 895	4 777	1 118
Materias primas agrícolas[c]	1 706	272	1 434	842	592
Minerales[d]	7 129	676	6 453	4 858	1 595
Productos no especificados	2 543	555	1 988	1 543	445
	Indices de incremento de exportaciones (en valor)				
			1975 (PROYECCIÓN MÍNIMA)		
Total	*174*	*207*	*170*	*149*	*362*
Alimentos	140	103	143	130	347
Materias primas agrícolas	143	278	129	111	190
Minerales	206	184	209	174	565
Productos no especificados	259	442	226	208	361
			1975 (PROYECCIÓN MÁXIMA)		
Total	*215*	*207*	*216*	*183*	*522*
Alimentos	174	103	179	155	557
Materias primas agrícolas	159	278	147	113	260
Minerales	263	184	275	227	761
Productos no especificados	311	442	288	252	558

[a] Precios rebajados para café, cacao, cobre, algodón y petróleo.
[b] 12 productos principales.
[c] 9 productos principales.
[d] 7 productos principales.

mento de 262 por ciento de las exportaciones a otras áreas que incluyen el Japón y la Europa oriental y de 107 a la propia América Latina.

Se prevé también que se mantendrá la tendencia, observada desde hace algún tiempo, a un crecimiento más rápido de la demanda de minerales que la de otros productos tradicionales. En efecto, en la proyección más conservadora el crecimiento total de las exportaciones hacia 1975 es de 74 por ciento, en tanto que el de los productos de la minería es de 106 por ciento. En la hipótesis más optimista los índices respectivos son 115 y 163. Vale la pena llamar la atención sobre el hecho de que América Latina se transformará —si se cumplen estas proyecciones— en una gran exportadora de mineral de hierro y de zinc. En realidad, el primero pasará a ser uno de los 5 productos de exportación más importantes y el grupo de minerales reemplazará al grupo de los alimentos como principal abastecedor de divisas. Ello puede acarrear importantes repercusiones que agravarían los problemas de inestabilidad que afectan a la región.

El crecimiento de la demanda de alimentos es el más lento en la hipótesis conservadora. También lo es en la segunda hipótesis, excepción hecha de las materias primas de origen agropecuario. Ello se debe a que en este último grupo influyen mucho las lanas, que en ambas proyecciones aparecen con el mismo valor estimado como límite máximo de la capacidad de exportación de América Latina (Véase el cuadro 4.)

Cuadro 4

AMERICA LATINA: PROYECCION DE LA DEMANDA DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS TRADICIONALES DE EXPORTACION, 1975

(Millones de dólares a precios de 1954-56)

Productos	*1954-56*	*1975*		*Indices de crecimiento (1954-56 a 1975)*	
		Primera hipótesis	*Segunda hipótesis*	*Primera hipótesis*	*Segunda hipótesis*
Alimentos	*3 556*	*4 970*	*6 172*	*140*	*174*
1. Trigo y harina	241	266	329	110	136
2. Maíz y cosecha gruesa	82	135	210	164	255
3. Azúcar	578	729	886	126	153
4. Frutas y legumbres	229	315	420	137	183
5. Café	1 900	2 797	3 377	147	178
6. Cacao	160	244	281	152	175
7. Tabaco	71	93	113	131	160
8. Aceites y grasas comestibles	14	17	17	121	121
9. Carne y ganado	238	241	351	101	148
10. Productos lecheros	15	10	12	67	80
11. Pescado y productos	28	53	64	189	229
12. Arroz	...	70	112	...	...
Materias primas agrícolas	*1 071*	*1 528*	*1 706*	*143*	*159*
1. Semillas oleaginosas	57	113	149	197	260
2. Algodón	511	525	641	103	125
3. Fibras vegetales	24	33	37	139	155
4. Lanas	263	437	437	166	166
5. Cueros	99	121	130	123	132
6. Quebracho	33	38	43	114	129
7. Madera	84	139	142	165	169
8. Celulosa y pasta mecánica	...	82	87	...	...
9. Caucho	...	40	40	...	...
Minerales	*2 713*	*5 588*	*7 129*	*206*	*263*
1. Minerales de hierro	105	910	1 160	864	1 102
2. Cobre	425	1 232	1 524	290	359
3. Plomo	88	244	279	275	315
4. Zinc	46	254	291	555	635
5. Estaño	59	60	64	102	109
6. Fertilizantes	58	99	112	170	193
7. Petróleo y derivados	1 932	2 789	3 703	144	192
Total de producción especificada	*7 340*	*10 286*	*15 007*	*140*	*204*
Productos no especificados	817	2 114	2 543	259	311
Total	*8 157*	*14 200*	*17 550*	*174*	*215*

NOTA: En vista del alto nivel de precios registrado en este período para el café, el cacao, el cobre, el algodón y el petróleo, han sido reducidos para los propósitos de estas proyecciones.

Las modificaciones previstas en la composición de las exportaciones por productos se traducirán en ritmos diferenciales de crecimiento de las exportaciones probables de los distintos países latinoamericanos. Los del extremo sur —que en el pasado fueron los que experimentaron el estancamiento más notable de sus exportaciones— es probable que encuentren mercados que se expandan con más rapidez que en el pasado, pero aun así, con excepción de Chile y Bolivia, se mantendrán a la zaga del promedio de toda la región. Este resultado no es sino el reflejo de los ritmos relativos de expansión de la demanda de productos agrícolas y de productos de la minería. Todos los países productores de este último tipo de bienes muestran mejores perspectivas de exportación que el promedio de América Latina (Véase el cuadro 5.)

No son del todo sorprendentes las conclusiones del análisis de las perspectivas que ofrecen los mercados de los productos tradicionales de exportación de América Latina. En varios informes de la CEPAL se ha llamado la atención sobre el hecho de que el incremento del conjunto de la demanda de las materias primas tradicionales en los países desarrollados tiende a ser inferior al crecimiento del producto bruto de esos países, en parte por razones de la baja elasticidad-ingreso de la demanda de algunas de ellas, y en parte como consecuencia de la adopción de nuevos procesos tecnológicos que economizan materias primas. En realidad, a la larga, la expansión de las exportaciones está íntimamente ligada a la posibilidad de diversificarlas. Los procesos de desarrollo modifican la estructura de los costos internos y, a menos que las alzas que puedan experimentar los costos de los productos de exportación tradicional sean compensadas por innovaciones tecnológicas, por alzas internacionales de precio o por devaluaciones, harán frente a dificultades de comercialización. Es fácil imaginar, por ejemplo, lo que puede ocurrir a los costos de producción del café en un país que se desarrolle a un ritmo acelerado por habitante. Las tasas de salario tendrán necesariamente que aumentar y si no operan los factores compensadores mencionados, el país podrá continuar exportando el grano sólo al costo de mantener relativamente baja la remunera-

Cuadro 5

AMERICA LATINA: PROYECCION DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS TRADICIONALES POR PAISES, Y CRECIMIENTO DE LA POBLACION, 1975

(Valores en millones de dólares de 1950)

País	*1954-56*	*1975*	*Indices de crecimiento*	
			Exportaciones	*Población*
Total	8 429	15 276	181	168
1. Argentina	1 009	1 388	138	141
2. Bolivia	111	209	188	153
3. Brasil	1 504	2 828	188	172
4. Colombia	580	1 028	177	171
5. Costa Rica	100	164	164	190
6. Cuba	651	876	135	157
7. Chile	428	904	211	149
8. Ecuador	131	218	166	179
9. El Salvador	110	178	162	187
10. Guatemala	110	187	170	183
11. Haití	41	68	165	145
12. Honduras	65	109	168	183
13. México	943	1 878	199	179
14. Nicaragua	79	117	148	186
15. Panamá	123	195	159	177
16. Paraguay	42	62	148	158
17. Perú	293	792	270	167
18. República Dominicana	113	178	158	174
19. Venezuela	1 750	3 546	203	182
20. Uruguay	246	351	143	135

NOTA: Esta proyección de las exportaciones está basada en una combinación de las proyecciones de máxima y de mínima elaboradas para los productos individuales. Además, los valores se han llevado a los precios de 1950 y luego se han expresado en términos del poder de compra promedio que se registró en el período 1954-56, excepto en aquellos casos en que éstos eran notoriamente altos.

ción de los factores empleados en el café, es decir, al costo de una creciente desigualdad en la distribución del ingreso.

No han podido considerarse en este estudio las perspectivas de aumento de las exportaciones a través de la diversificación, pues ello depende en medida importante de la orientación que en el futuro llegue a tener la política comercial de los grandes países importadores y de los cambios que puedan ocurrir en la estructura productiva de América Latina. Sin embargo, más adelante se examina esta posibilidad, aunque relacionándola sólo con las oportunidades de diversificación que puede ofrecer la constitución de un mercado común.

Las perspectivas de un crecimiento tan limitado de las exportaciones, que apenas sobrepasa el probable crecimiento demográfico —estimado en 2.6 por ciento al año—, hace pensar que América Latina está entrando en una etapa en que el comercio internacional en relación con su desarrollo económico, puede ejercer una influencia que se parezca más a las registradas desde la crisis de 1930 hasta la segunda guerra, que a las otras influencias experimentadas después del conflicto mundial. Como se recordará, en aquella primera época el crecimiento del poder de compra fue tan lento que los países latinoamericanos se vieron en la necesidad de escoger entre frenar su ritmo de desarrollo o embarcarse en un rápido proceso de sustitución de importaciones que les permitiera seguir creciendo. Las diferencias más significativas pueden residir en el hecho de que en aquella primera etapa, por una parte, junto con las exportaciones, se paralizó o redujo a proporciones insignificantes la afluencia de préstamos e inversiones extranjeras y, por otra, que la posibilidad de sustituir importaciones de un modo económico ofrecía márgenes más anchos que en la actualidad.

2. *El financiamiento externo*

Un crecimiento limitado de la capacidad de compra de las exportaciones impone también restricciones a la cuantía de los préstamos e inversiones extranjeras que un país puede contratar en el extranjero. Esto se debe a que el crecimiento de la deuda externa, pública o privada, va creando obligaciones cada vez más crecientes. Así, a menos que la deuda se acumule con determinada velocidad, llega fatalmente un momento en que la cuantía de los pagos que hay que hacer en el exterior, por concepto de las amortizaciones y servicios, excede a lo que se recibe del exterior en forma de nuevos aportes. El país tiene entonces que crear un saldo favorable en su balanza comercial para cumplir los compromisos financieros. Como éste es un asunto de interés, vale la pena detenerse a discutirlo con algún detalle.

Examínese, por ejemplo, el gráfico II, que presenta un caso en que se obtiene cada año un préstamo nuevo de 100 millones de dólares, a 5 por ciento de interés y amortizable en 20 años. Llega necesariamente un momento en que la cuantía de la amortización se iguala con el nuevo aporte anual. Por lo tanto, la cuantía total de la deuda se estabiliza, pero antes que ello ocurra y a causa del pago de intereses, la corriente financiera neta revierte su signo inicial y se hace negativa, creciendo en esa dirección hasta llegar a un máximo en que también se estabiliza. En el caso analizado, si no crecen las exportaciones del país deudor, éste dispondrá en los primeros años de divisas para importar en una cuantía mayor que las que le producen sus exportaciones, pero a partir del momento en que la deuda se estabiliza tendrá que sustituir importaciones, o disminuir su monto por debajo de sus exportaciones en grado suficiente como para cubrir por lo menos las remesas de intereses. Esta sustitución será necesaria aunque el producto bruto interno del país no haya crecido durante el período. En cambio, si las exportaciones se incrementan a determinado ritmo, aunque la corriente financiera cambie de signo, no será necesario reducir las importaciones una vez que la deuda se estabiliza. Por el contrario, podrán llegar a crecer con mayor intensidad. Si es necesario o no sustituir importaciones en este caso, dependerá de la rapidez con que crezca el producto bruto interno en relación con el incremento de las divisas que pueden dedicarse a la compra de mercaderías.

Examinando el problema desde el punto de vista del país deudor, la cuantía máxima a que puede llegar la deuda está determinada por las tasas de interés y por la cuantía y la estabilidad de las exportaciones. Por ejemplo, si éstas son de 100 millones de dólares al año, una deuda estabilizada de 1 000 millones al 5 por ciento de interés obliga al país deudor a dedicar al pago de esos intereses un 50 por ciento de sus ingresos corrientes de divisas. La proporción es demasiado alta, pues una reducción de 10 por ciento de las exportaciones haría necesaria una reducción de 20 por ciento de las importaciones de mercaderías para mantener el servicio de la deuda. En consecuencia, hay un máximo al que se puede llegar con el endeudamiento determinado por una razón de prudencia financiera, límite que es menor mientras mayores sean la inestabilidad y el grado de estancamiento de las exportaciones.

Para que nunca se produzca la transformación de la

Gráfico II

PRESTAMOS DE 100 MILLONES DE DOLARES POR AÑO.
PERIODO DE AMORTIZACION DE CADA
PRESTAMO: 20 AÑOS
TASA DE INTERES DEL 5 PORCIENTO ANUAL.

ESCALA NATURAL

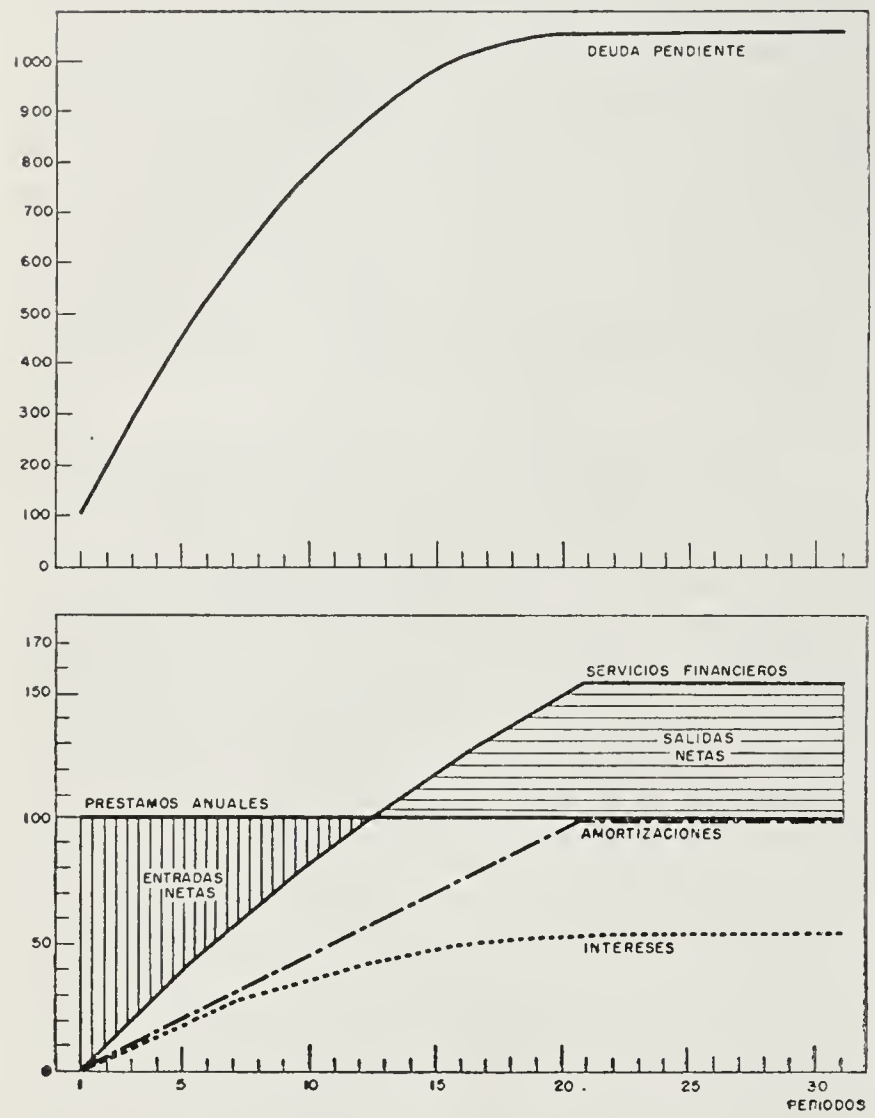
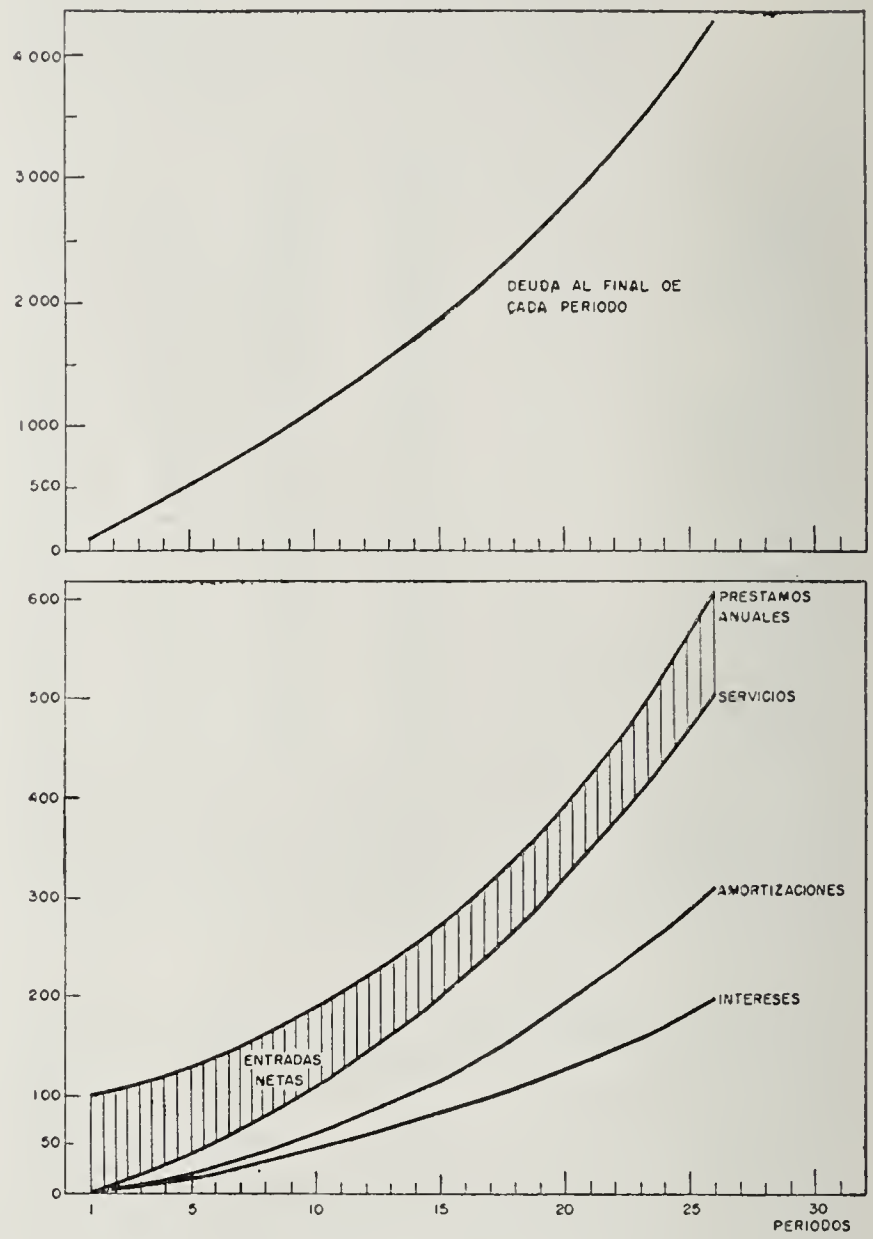


Gráfico III

PRESTAMOS ANUALES CON UNA TASA DE AMORTIZACION DEL 7.5 PORCIENTO
PERIODO DE AMORTIZACION: 20 AÑOS.
TASA DE INTERES DEL 5 PORCIENTO ANUAL.

ESCALA NATURAL



corriente financiera de positiva en negativa, es necesario que los nuevos préstamos crezcan como mínimo a una tasa acumulada mayor que la tasa de interés, aumentando la deuda indefinidamente. En el gráfico III se ilustra este caso, suponiendo una tasa de crecimiento de 7.5 por ciento para los préstamos nuevos, amortización a los 20 años y 5 por ciento de interés. En esas condiciones, los préstamos anuales que recibe el país deudor serán siempre mayores que el monto anual de las amortizaciones e intereses que debe pagar. Así por ejemplo, si el país acreedor —cuyo ingreso crece a una tasa acumulativa anual del 4 por ciento— puede alimentar una corriente de préstamos brutos que crecen por lo menos a esa misma tasa (o sea que representa una proporción constante de su ingreso), el país deudor tendrá una corriente positiva permanente de fondos extranjeros —después de pagar intereses y amortizaciones— si la tasa de interés que debe pagar es inferior al 4 por ciento.

El caso en que la corriente financiera nunca se transforma en negativa carece de todo interés práctico, sobre todo por dos razones. En primer lugar, los costos que supone la concesión de préstamos en el ámbito internacional ponen probablemente un tope a la rebaja de las tasas de interés, en tanto que la rentabilidad que obtiene el capital privado en los propios países acreedores impide que la remuneración de la inversión privada internacional baje de límites que son bastante más altos que los intereses de los préstamos. Dadas esas condiciones, para evitar la reversión de la dirección de las corrientes financieras, el ritmo de crecimiento de los préstamos e inversiones tendría que ser tan alto que probablemente excedería siempre la tasa de crecimiento que puede alcanzar el producto bruto de los países acreedores. En segundo lugar, para que los países deudores no se vieran enfrentados a serios riesgos financieros, tendría que existir la seguridad de que la afluencia de capital habría de mantenerse en cualquiera condición, seguridad que sería incompatible con la inestabilidad cíclica de los países desarrollados.

Así pues, al considerar el papel desempeñado por el financiamiento externo, hay que tener siempre presente que la corriente financiera anual ha de transformarse tarde o temprano de positiva en negativa y que, siendo así, la prudencia aconseja no comprometer en el pago de servicios financieros más que una proporción pequeña de los ingresos de divisas por concepto de exportaciones. Asimismo cabe concluir del análisis anterior que las deudas que un país puede contraer en el extranjero están determinadas,

de un lado, por la velocidad de crecimiento de sus propias exportaciones, y, de otro, por las condiciones de plazos y de remuneración en que se contraten. La adopción de medidas que conduzcan a la liberación de esas condiciones, pero que no vayan acompañadas de otras que estimulen las exportaciones, o que permitan sustituir importaciones, están a la larga condenadas a crear dificultades tanto a los países deudores como a los acreedores.

Tomando en consideración las observaciones anteriores, y para formarse una idea de la importancia que pueden tener en el futuro las fuentes externas de financiamiento, se han elaborado dos hipótesis alternativas. De acuerdo con la hipótesis I, América Latina comprometería como máximo un 17 por ciento del valor de sus exportaciones en el pago de intereses de la deuda y en la remuneración de la inversión privada extranjera, y continuaría contratando esas deudas en las mismas condiciones que imperan en la actualidad.[7] Según la hipótesis II, América Latina fijaría como límite de prudencia financiera un máximo de 21 por ciento del valor de sus exportaciones al pago de servicios financieros.[8] Por su parte, los países exportadores de capital estarían dispuestos a dar en el futuro mayor preponderancia a los préstamos que a las inversiones privadas, en un grado tal que la proporción de los primeros subiría a 75 por ciento de la corriente anual. Además, ampliarían a 20 los plazos de amortización sin modificar la tasa de interés, pero se considera un crecimiento menor en el monto de las remuneraciones del capital privado.

En las condiciones de la hipótesis I, América Latina podría disponer de aportes brutos de capital extranjero en sumas que alcanzarían a 590 millones de dólares anuales en el quinquenio 1961-65, sumas que se irían reduciendo hasta llegar a 400 millones de dólares en 1970-74 y a 270 millones en el año 1975. De acuerdo con la hipótesis II, las sumas correspondientes serían de 2 900, 1 070 y 325 millones respectivamente. Corrientes mayores que las indicadas conducirían a exceder los límites de prudencia financiera escogidos en cada hipótesis.[9]

Los ingresos brutos de préstamos e inversiones privadas que se recibirán disminuyen durante el período de la proyección, tanto en la hipótesis I como en la II, en virtud de que en este modelo se ha considerado la alternativa de que los ingresos sean mayores al principio, hasta colmar la capacidad de endeudamiento. También se analizaron otros modelos que consisten en admitir una entrada constante de capitales o una corriente que vaya aumentando, pero sin exceder en ambos casos los límites anuales fijados para las amortizaciones y remuneraciones. En estos casos los ingresos brutos de capitales hacia fines del período serían mayores que las cifras que resultan de las hipótesis I y II, respectivamente, pero sería menor la capacidad de compra a principios del período.

Las distintas condiciones supuestas para la concesión de los aportes, conducen también a la creación de compromisos financieros que en ambos casos se comportan de modo diferente. En la hipótesis I crecen mucho menos que en la hipótesis II, pero la diferencia entre esos servicios y los nuevos aportes es mucho más desfavorable durante todo el período, excepto al final. En realidad, si se considera el período completo de 1960 a 1975, los nuevos aportes suman en la primera hipótesis 8 120 millones, y los servicios y amortizaciones que le corresponden suben hasta alrededor de 10 400 millones.[10] En la hipótesis II los aportes nuevos alcanzan a 33 000 millones y los servicios y amortizaciones que le corresponden son de 30 000 millones. De otro lado, en relación con la hipóte-

[7] Como no existe un estudio completo de las inversiones privadas extranjeras en América Latina, las cifras que se usan en este trabajo tienen sólo un valor aproximado. De acuerdo con la información asequible, en el período 1950-55 la participación de los préstamos e inversiones extranjeras en los ingresos anuales de capital fue de alrededor de 55 y 45 por ciento respectivamente, si se excluyen créditos y afluencia de capitales a corto plazo. La remuneración promedia fue de 5 por ciento anual para los préstamos y de 7 por ciento para las remesas de utilidades correspondientes a las inversiones privadas. El plazo de amortización es de 10 años.

[8] Si se incluyen amortizaciones, la proporción subirá a 20 por ciento en la hipótesis I y a 30 en la hipótesis II.

[9] Los cálculos pertinentes se han realizado considerando la situación país por país en el caso de la hipótesis II, pero sólo para el conjunto de América Latina en la hipótesis I. Ello afecta la comparabilidad de ambas hipótesis. Se ha procedido así porque en las páginas que siguen se trabaja con la hipótesis II. Por lo tanto, la hipótesis I tiene sólo valor como ilustración de lo que puede significar para la región un cambio en las condiciones de financiamiento.

[10] Los servicios y amortizaciones de los compromisos contraídos antes de 1956 alcanzan a 28 100 millones de dólares.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: PROYECCION DE LA DISPONIBILIDAD DE RECURSOS PARA IMPORTAR

(Millones de dólares de 1950)

	1954-56	*1965*	*1970*	*1975*
Exportaciones de bienes y servicios .	8 429	11 294	13 109	15 276
Nuevos aportes				
Hipótesis I	1 081	360	540	270
Hipótesis II		2 700	2 271	325
Servicios y amortizaciones[a]				
Hipótesis I	1 294	2 258	2 620	3 055
Hipótesis II		3 389	3 933	4 583
Disponibilidades para importar mercaderías y servicios				
Hipótesis I	8 216[b]	9 396	11 029	12 491
Hipótesis II		10 606	11 447	11 018

NOTA: La deuda total hacia 1975 en la hipótesis II alcanzaría a 47 000 millones de dólares.
[a] Incluye además los servicios y amortizaciones correspondientes a los compromisos que existían ya en el período 1954-56 y cuyos pagos se prolongan hacia el futuro.
[b] La cuantía efectiva de importaciones y servicios fue de 7 994 millones.

sis I, son menores los pagos que habría que efectuar por concepto de servicio de la deuda e inversión vigentes. En consecuencia, la hipótesis II representa un poder de compra mayor que la hipótesis I para el período en conjunto, que se estima en 740 millones de dólares anuales, no obstante existir un ingreso bruto anual que supera en 1 550 millones al de la primera. La disponibilidad anual de divisas de América Latina para importar bienes y servicios se indica en el cuadro 6.

Obsérvese que el mayor poder de compra en la hipótesis II se encuentra en los primeros 10 años; en cambio, hacia fines del período la hipótesis I significa mayor volumen de importaciones, debido a que los intereses, utilidades y amortizaciones representan en ella un monto menor que en la hipótesis II, en tanto que el ingreso bruto de capital tiende a aproximarse en ambas hipótesis.

La proyección de las exportaciones tradicionales, combinada con las dos hipótesis de financiamiento exterior, ofrece dos alternativas de disponibilidad de divisas para la adquisición de bienes y servicios, que permiten a su vez examinar distintas alternativas de desarrollo económico para América Latina.

Considérese, en primer lugar, la posibilidad de desarrollo del producto medio a una tasa de 2 por ciento por año por habitante. En virtud de que el crecimiento probable de la población será de 2.6 por ciento, el producto bruto tendría que crecer a una tasa acumulativa anual de 4.65, es decir en 148 por ciento hacia 1975. La relación entre importaciones y el producto que resulta de estas proyecciones baja de 16.1 en el período base a 11.3 en 1970 y a 10.1 en 1975. Por otra parte, si se intenta mantener el ritmo de crecimiento de 2.7 por ciento por habitante que se registró en la última década, y que corresponde a una tasa de 5.4 para el producto global, el proceso de sustitución de importaciones tendría que ser bastante más rápido, como es natural. (Véase el cuadro 7.)

Sin emitir por el momento un juicio respecto a si es factible reducir el coeficiente promedio de importación a 8.7 ó 10.2 por ciento, vale la pena señalar que, si se escoge el ritmo de crecimiento de 2 por ciento por habitante al año, el consumo por habitante sólo podría crecer en 37 por ciento durante todo el período, es decir, a un ritmo medio anual de 1.6 por ciento en comparación con el 3.4 por ciento registrado desde la postguerra. Parece innecesario llamar la atención sobre lo inconveniente que puede ser reducir en esa magnitud la velocidad de expansión del consumo en una región como la latinoamericana, en que las aspiraciones de su población a una vida mejor están siendo continuamente alentadas por numerosos medios. En cambio, si se mantiene el ritmo histórico del producto, el consumo por habitante podrá aumentar en 60 por ciento en todo el período y en 2.4 por ciento al año, aunque la sustitución de importaciones tendría que acelerarse hasta alcanzar el coeficiente de 8.7 por ciento.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: PROYECCION DEL DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL HACIA 1975 EN CONDICIONES NORMALES DE FINANCIAMIENTO EXTERNO

(Millones de dólares de 1950)

	1954-56	*1970*	*1975*
Crecimiento a 4.65 por ciento			
Producto	49 555	97 990	122 990
Consumo	40 473	74 254	93 024
Inversión	8 647	21 656	27 181
Crecimiento a 5.40 por ciento			
Producto	49 555	109 475	142 786
Consumo	40 473	83 211	108 454
Inversión	8 647	24 184	31 547
Exportación	8 429	13 109	15 276
Importación	7 994	11 029	12 491
Coeficientes de importación			
Tasa 4.65	16.1	11.3	10.2
Tasa 5.40	16.1	10.1	8.7

Considérese ahora la proyección del desarrollo en las condiciones más favorables de financiamiento contenidas en la hipótesis II. Las cifras de este modelo se incluyen en el cuadro 8. Se comprueba que si se cuenta con un financiamiento más favorable de inversiones externas, el problema de la sustitución de importaciones se alivia un tanto en los primeros años, pero se acentúa hacia fines del período analizado. Se comprende que ocurra así porque la hipótesis II permite incrementar más las importaciones a principios del período, aunque menos hacia 1975. Esta misma circunstancia explica que en la hipótesis II, de mayor incorporación de capital extranjero, la tasa de crecimiento del consumo sea ligeramente superior al principio y algo inferior después, en comparación con la tasa que es dable obtener en la hipótesis I de financiamiento externo.

En general, puede decirse que para el período en su conjunto no son de gran magnitud las diferencias que se registran en una u otra hipótesis de inversiones externas.

3. *El problema de la sustitución de importaciones*

La conclusión más importante del análisis contenido en las secciones anteriores es que, en virtud de la expansión relativamente lenta de la demanda internacional de sus

Cuadro 8

AMERICA LATINA: PROYECCION DEL DESARROLLO ECONOMICO REGIONAL HACIA 1975 EN CONDICIONES FAVORABLES DE FINANCIAMIENTO EXTERNO

(Millones de dólares de 1950)

Año	*Crecimiento a 4.65*			*Crecimiento a 5.40*			*Exportación*	*Importación*	*Coeficiente de importación*	
	Producto	*Consumo*	*Inversión*	*Producto*	*Consumo*	*Inversión*			*Tasa 4.65*	*Tasa 5.40*
1954-56	49 555	40 473	8 647	49 555	40 473	8 647	8 429	7 994	16.1	16.1
1970	97 990	74 672	21 656	109 475	83 629	24 184	13 109	11 447	11.7	10.5
1975	122 990	91 551	27 181	142 786	106 981	31 547	15 276	11 018	8.9	7.7

productos tradicionales de exportación, a América Latina le será imposible mantener el ritmo de desarrollo registrado en la última década, a menos que acelere notablemente el proceso de sustitución de importaciones. Ni la limitación del ritmo de crecimiento a un nivel 25 por ciento inferior al histórico, ni la concesión de ayuda financiera externa en condiciones más liberales que en la actualidad, ahorrarán a la región la necesidad de sustituir importaciones en una medida mucho más intensa que las sustituciones realizadas a partir del término de la guerra. En consecuencia, para precisar si América Latina puede realmente mantener su ritmo de crecimiento en el futuro es indispensable determinar en qué medida es posible acelerar la sustitución sin pagar por ello un precio demasiado alto, o sin tener que introducir transformaciones institucionales de envergadura.

La sustitución de importaciones no es una operación sencilla y de horizontes ilimitados. Una política persistente de sustituciones que no vaya acompañada de aumentos en la productividad puede alcanzar un punto más allá del cual se llega a una reducción de las exportaciones, es decir, a una pérdida neta de divisas. En efecto, a menos que sea espontánea, la sustitución obliga a la adopción de medidas proteccionistas que se tienen que ir acentuando conforme se agotan aquellos campos de sustitución en que son menores las diferencias de productividad entre el país y el resto del mundo. A consecuencia de esa creciente protección suben los costos internos y afectan la rentabilidad de las exportaciones, que es distinta para los diferentes productos que las componen. En una primera etapa de la sustitución puede ocurrir que la disminución de la rentabilidad de la exportación no sea suficiente para producir su volumen, pero es perfectamente posible que si se sigue avanzando comiencen a desaparecer en grado creciente las exportaciones marginales y pueda alcanzarse un punto en que lo que se economiza por sustitución se pierda en exportaciones. Como es natural, mientras más amplios sean los márgenes de rentabilidad de las exportaciones y menor la necesidad de protección, puede irse más lejos con la sustitución sin alcanzar el punto crítico.

La necesidad de protección depende mucho de la magnitud del mercado. Mientras éste es más pequeño, menor es la posibilidad de aprovechar las economías de la producción en gran escala, de la especialización y aquellas otras que resultan de los fenómenos de aglomeración de las actividades productivas. Los avances ya realizados en materia de sustitución también influyen mucho.

En la actualidad no hay en América Latina país alguno que cuente con un mercado interno lo suficientemente amplio como para permitirle aprovechar en forma plena las ventajas que ofrecen las técnicas modernas de producción en gran escala, aunque es indudable que muchos de ellos ofrecen condiciones favorables en determinados sectores de la actividad económica. El mercado nacional más grande de América Latina tiene un poder de compra anual de alrededor de 13 200 millones de dólares por año. Para hacerse una idea de la magnitud de esa cifra basta mencionar que el mercado de automóviles representa por sí solo en los Estados Unidos un poder de compra de alrededor de 7 200 millones de dólares. En América Latina únicamente 3 países tienen un poder de compra total que exceda esa última cifra. El mercado nacional de otros 4 tiene un poder de compra que oscila entre los 2 000 y los 5 000 millones de dólares por año y otros 4 más cuentan con un mercado superior a los 500 millones, pero inferior a los 2 000 millones. Todos los demás están por debajo de los 500 millones de dólares al año.

Cuadro 9

AMERICA LATINA: DIMENSION DE LOS MERCADOS NACIONALES Y COEFICIENTE DE IMPORTACION EN 1954-56 Y MINIMOS HACIA 1975

Magnitud promedia del mercado[a] *(Millones de dólares)*	*No. de países en la categoría*	*Coeficiente promedio de importación, 1954-56 (Porcientos del PBI)*	*Coeficientes mínimos de importación estimada hacia 1975*
10 300	3	11.2	7.4
3 050	4	24.0	17.0
900	4	22.9	18.0
305	9	27.8	21.0
49 555	*20*	*16.1*	*12.1*

[a] Medido por el gasto bruto interno.

No obstante la limitación impuesta por el tamaño de los mercados nacionales, la sustitución de importación ha ido bastante lejos en algunos de ellos, especialmente en los 3 que tienen el mercado más grande y que adquieren el 44 por ciento de todas las importaciones de América Latina. Su coeficiente de importación promedio es 11.2 por ciento, que es el más bajo en toda la región. (Véase el cuadro 9.)

Esos países han realizado ya prácticamente todas las sustituciones factibles en el campo de los bienes de consumo —y ello se refleja en la baja proporción de divisas que destinan a la adquisición de este tipo de bienes— y han comenzado a realizar sustituciones en otros sectores. Dos países del segundo grupo están en una situación semejante a los del primer grupo y los otros 2 han realizado pocas sustituciones y tienen un margen relativamente amplio de operación. En el tercer grupo hay uno que también ha realizado prácticamente todas las sustituciones factibles en el campo de los bienes de consumo. Los otros 3 dedican una parte importante de sus divisas a la adquisición de bienes de consumo, pero debido a la pequeñez de su mercado para llevar a cabo un proceso de sustitución, tropiezan con dificultades mucho mayores que las que puedan padecer los del segundo grupo. Finalmente, todos los del cuarto grupo son países de mercado nacional muy limitado.

¿En cuánto podrían reducir sus respectivos coeficientes de importación los distintos países latinoamericanos, sin llegar a afectar ulteriormente sus exportaciones? Para responder de un modo riguroso a esta pregunta sería necesario realizar un estudio minucioso de las ventajas comparativas que ofrece cada país, y ese estudio exigiría ingentes recursos, que no posee por ahora esta Secretaría. No obstante, con el fin de ilustrar el orden de magnitud de los problemas, se ha procedido a estimar para cada uno de ellos, y como hipótesis de trabajo, los coeficientes más bajos de importación que el conocimiento empírico de su estructura económica sugiere que podrían alcanzar hacia 1975. (Véase de nuevo el cuadro 9.)

En este análisis se ha tenido también presente que hay algunos países latinoamericanos que están exportando apenas lo suficiente para adquirir en el exterior las materias primas y los bienes de capital que necesitan para mantener el nivel de actividad económica. Si algunos de esos países desplazaran poder de compra para incrementar las adquisiciones de bienes de capital, tendrían que reducir los abastecimientos de materias primas, y la desocupación que pudiera producirse —aunque sea temporal— puede provocar desajustes que conviene evitar.

En la medida en que estas estimaciones sean correctas, puede concluirse que si los países del conjunto de América Latina desean mantener el ritmo anual de crecimiento por habitante de 2.7 por ciento, registrado en el decenio pasado, necesitarían hacia 1975 por lo menos 17 200 millones de dólares para comprar mercaderías y servicios en el resto del mundo y en la propia América Latina. Conviene ahora comparar esos coeficientes mínimos de importación con los que se derivarían de las hipótesis de desarrollo que se discutieron antes. Así, en la alternativa más favorable de financiamiento externo, el coeficiente total era de 7.7, en tanto que el coeficiente mínimo fijado debiera ser de 12.0 El grupo de países de gran mercado tendría que reducirlo a 5.0 y el de países de mercado más pequeño tendría que llevarlo a 12.4, siendo así que los mínimos fijados son de 7.4 y 21.0, respectivamente. (Véase otra vez el cuadro 9.) Se tendrá una idea más cabal del esfuerzo que ello requeriría si se recuerda que en los 20 años transcurridos entre 1925-29 y 1945-49 el coeficiente de importación del conjunto de América Latina se redujo en 47 por ciento. Sería necesario reducirlo ahora en 52 por ciento en igual número de años. Como en aquel entonces el proceso comenzó desde un nivel mucho más alto de importaciones y ello ofrecía mayores posibilidades de selección, y como en aquella oportunidad se realizaron la mayoría de las sustituciones que eran más sencillas y en los países que contaban con mayores facilidades para llevarlo a cabo, es evidente que uno de los obstáculos más serios que tendrá enfrente el desarrollo económico latinoamericano en los próximos 15 años es la dificultad de sustituir importaciones en la medida necesaria para evitar serios estrangulamientos en el balance de pagos.

4. *La necesidad de sustituir y el mercado común*

Se ha supuesto antes que el proceso de sustitución que es necesario llevar a cabo para mantener el ritmo de crecimiento de América Latina se realiza dentro del ámbito de los mercados individuales de cada país, tal como se ha realizado en el pasado. El análisis ha permitido concluir que el lento crecimiento de la demanda de los productos tradicionales de exportación y el mantenimiento del ritmo de crecimiento del producto registrado en el pasado exigen una sustitución tan acelerada de las importaciones que no parece ser una tarea factible aun cuando lleguen a darse condiciones muy favorables de financiamiento externo.

¿Cuál es entonces el camino abierto a los países latinoamericanos para resolver el estrangulamiento que impone la escasez de divisas? Hay en realidad dos: uno sería el de una gran expansión de exportaciones distintas a las tradicionales hacia los países situados fuera del área; otro, el de una expansión del comercio interlatinoamericano que se apoye en un proceso acelerado de sustitución de importaciones provenientes de otras regiones, pero realizada en un ámbito regional y mediante un intercambio más activo de los productos tradicionales.

El primero de estos caminos requeriría un giro notable en la dirección que hasta ahora ha seguido la política comercial de los países desarrollados, en el sentido de que los aranceles, y demás restricciones que suelen ponerse en práctica, dieran lugar a que los países latinoamericanos pudieran aprovechar las ventajas comparativas que les ofrecen su dotación de recursos y su situación geográfica. El segundo camino exige la transformación paulatina de las bases sobre las que se ha desarrollado hasta hoy el comercio interlatinoamericano, de tal manera que se aprovechen las ventajas que puede representar el amplio mercado de la región, pero al mismo tiempo sin sacrificar las posibilidades de desarrollo de los países de más bajo nivel de ingreso.

Estos dos caminos no son incompatibles entre sí y una utilización adecuada de ambos redundaría en beneficio tanto de América Latina como de los países más desarrollados del resto del mundo. Analizar el efecto que podría ejercer una transformación de la política comercial de los grandes centros industriales merece un detallado estudio. Aquí se examinan únicamente las posibilidades de resolver el estrangulamiento por medio de la organización de un mercado común.

El establecimiento de un mercado común tiene la ventaja de que —sin perjudicar las posibilidades de especialización— permite llegar más lejos en el proceso de sustitución de lo que sería posible en el ámbito del mercado de cada país. América Latina considerada como un conjunto reduce su demanda de importaciones provenientes de fuera del área a un nivel que es compatible con su disponibilidad de divisas y, al mismo tiempo, cada uno de los países miembros del mercado puede mantener un coeficiente alto de importaciones, aunque trasladando en proporciones variables su origen a la propia región.

Hay una gran variedad de combinaciones institucionales que pueden designarse con el nombre de mercado común. Se pueden distinguir unas de otras en el número de países que las componen, en la cantidad y clase de mercaderías que se incluyen en el sistema de preferencias, en las distinciones que se establecen para reconocer la desigualdad en el nivel de desarrollo de los distintos países miembros, en los plazos que se acuerdan para eliminar o reducir las restricciones, etc. Cada una de ellas implica un volumen determinado de intercambio, un distinto grado de equilibrio comercial y cierta combinación de los ritmos de crecimiento de los distintos países participantes. Sería tarea extraordinariamente difícil analizar las probables consecuencias de cada una de esas alternativas. De ahí que resulte más fructífero investigar si hay alguna susceptible de asegurar que cada uno de los países miembros alcanzará un ritmo de desarrollo más rápido que el que puede conseguir sin un mercado regional; que garantice la supervivencia del sistema, evitando desequilibrios comerciales interlatinoamericanos notorios y persistentes, y que, finalmente, evite los desajustes serios que la reducción súbita de los actuales niveles de protección podría provocar en la estructura productiva de algunos países. Exponer los resultados de esta investigación, es el objeto de las páginas que siguen.

El Grupo de Trabajo del Mercado Regional en sus reuniones de Santiago de Chile (febrero de 1958) y México (febrero de 1959) ha propuesto una estructura que ha de servir de base para las discusiones del Comité de Comercio en su segundo período de sesiones (Panamá, mayo de 1959) y que parece cumplir con las tres condiciones mencionadas. Para analizar las posibilidades de sustitución y de comercio interlatinoamericano se han tomado en cuenta las líneas generales sugeridas por el Grupo, incluyendo las recomendaciones de que el mercado común debe extenderse a toda América Latina y a todo tipo de mercaderías. No ha sido posible —ni parece recomendable hacerlo— examinar los efectos transitorios o permanentes que pueden producir las medidas que se adopten para llevar a cabo la instauración del mercado en forma paulatina. Por ese motivo todas las estimaciones se han hecho para 1975. Una vez que los países interesados aprueben una estructura definitiva,

la Secretaría podrá hacer un análisis más detallado de sus posibles repercusiones si se considera necesario y se la provee de los medios indispensables.

Utilizando la estimación de los coeficientes más bajos de importación que se cree podría conseguir cada uno de los países de América Latina, se ha podido determinar la cuantía mínima de divisas que cada cual necesitaría para mantener el ritmo de desarrollo de la región en el nivel de 2.7 por ciento por habitante al año. La comparación de esas necesidades mínimas de divisas con la proyección de las disponibilidades previsibles para importar fuera del área, da por diferencia el volumen a que deben llegar las importaciones que debe realizar cada país desde el área. Los coeficientes de importación intrarregional de cada país que resultaron de la aplicación de ese procedimiento fueron luego modificados para hacerlos compatibles con un comercio recíproco razonablemente equilibrado.[11] En realidad, desde un punto de vista puramente nacional, algunos países podrían reducir su coeficiente de importación por debajo de los límites utilizados en esta investigación, pero ello acarrearía desequilibrios comerciales interlatinoamericanos de difícil solución. Por ejemplo, algunos países podrían importar menos productos agrícolas o menos automóviles provenientes de la misma América Latina que los que se han estimado en este estudio, pero ello afectaría desfavorablemente el saldo de otros países con la región e indirectamente las propias exportaciones de ese país.

De acuerdo con las estimaciones realizadas —cuyo valor, conviene insistir en ello, es más que nada ilustrativo—, el coeficiente global de importaciones de América Latina se podría reducir hacia 1975 a sólo 12 por ciento del producto bruto de la región. Como la disponibilidad de divisas para importar desde fuera del área se estima en 8 900 millones de dólares, el coeficiente de importación respectivo sería 6.2 por ciento. En cambio, el de las importaciones interlatinoamericanas, que en la actualidad es de 1.5 por ciento, subiría a 5.8.

Si se cumplen las hipótesis sobre el crecimiento del ingreso y sobre sustituciones aquí adoptadas, el volumen del comercio interlatinoamericano medido por las importaciones subiría de 756 millones de dólares, en la actualidad, a 8 300 millones hacia 1975. Esto equivale a que la propia América Latina pase a abastecer el 48 por ciento de sus necesidades de importación.

5. *La demanda probable de productos y grupos de productos no agrícolas seleccionados en América Latina*

Un incremento tan grande de las importaciones de origen regional de cada país no puede concebirse a menos que las exportaciones interlatinoamericanas no se expandan en proporción parecida. En realidad, para el conjunto de América Latina exportaciones e importaciones sólo pueden diferir por la cuantía de los fletes y seguros que se adquieren fuera del área. Distinto es el caso de los países considerados por separado, que pueden tener saldos positivos o negativos con el resto de la región. Sin embargo, estos saldos no deben sobrepasar ciertos límites, porque si los exceden se crean problemas de financiamiento que acaban por llevar a la restricción del comercio.

¿Cuáles serían los tipos de mercaderías que pueden servir de base a la expansión del comercio intrarregional? Es evidente que no cabe esperar que los productos que en la actualidad forman el grueso del intercambio puedan experimentar un aumento de más de 10 veces en su volumen de comercio, cuando el producto bruto de América Latina crecerá en menos de 3 veces. Casi todos esos productos tienen una demanda que se caracteriza por un bajo coeficiente de elasticidad. La cuestión planteada tiene interés no sólo desde el punto de vista de la posibilidad de alcanzar los objetivos de intercambio, sino además porque lleva a la consideración de qué campos pueden ser más convenientes para sustituir importaciones provenientes de fuera del área.

Enfocando el problema desde el ángulo estricto del equilibrio del balance de pagos con el resto del mundo, los productos importados que merecen más alta prelación en un programa de sustituciones son aquellos en que se combinan dos características: un alto coeficiente de elasticidad de la demanda, y un requerimiento mínimo, directo o indirecto, de importaciones en su producción nacional. En cambio, si el enfoque se lleva al uso óptimo de los recursos productivos disponibles, deben tener la más alta prelación aquellos productos que por unidad de inversión produzcan la mayor contribución al producto bruto interno. Esa contribución depende en gran medida de la dotación de recursos y del tamaño del mercado. El tamaño del mercado influye a través del mejor aprovechamiento de las economías de escala y de aglomeración que son mayores mientras más grande es el mercado.

No siempre coinciden en el mismo tipo de bienes esas dos características. Puede haber algunos que tienen un coeficiente muy alto de elasticidad y de insumos importados y, al mismo tiempo, una baja rentabilidad social o economicidad. Mientras mayor es la extensión del mercado en que se realiza la sustitución, es probable que sea menor la posibilidad de conflicto.

En el caso concreto de América Latina, es en el grupo de maquinaria y equipo donde posiblemente pueda presentarse esa dualidad de criterios de balance de pagos y economicidad a que se está haciendo referencia. La demanda de este tipo de bienes crece con gran rapidez cuando se acelera el proceso de desarrollo, porque a la larga hay una sustitución de otros recursos productivos por maquinaria y equipo, y porque hay una tendencia —según lo demuestra la experiencia de varios países— a que decline la relación entre la cuantía de capital y el producto que se obtiene de su inversión. Por otra parte, América Latina no produce ahora más del 10 por ciento de su demanda actual de este tipo de bienes, por lo cual el contenido de importaciones en la inversión bruta interna es mucho más alto que en los bienes de consumo, aun en el caso de que se consideren los productos intermedios importados que se insumen en la producción nacional de bienes de capital y de bienes de consumo. Comparando las estadísticas disponibles de los bienes terminados, se comprueba que en la inversión interna representan el 23 por ciento, en tanto que en el consumo total la participación es del 4 por ciento. De ello se deduce que la aceleración del desarrollo —que supone un incremento del coeficiente de inversión— crea presiones sobre el balance de pagos.

En un mercado pequeño las desventajas impuestas por la baja productividad que significaría invertir recursos en la producción de maquinaria y equipo no compensan las ventajas de balance de pagos que puede aparejar su sustitución. En parte por ello, los países latinoamericanos han comenzado a sustituir bienes de consumo antes que bienes de capital. Pero si se estableciera un mercado común, la situación sería por completo diferente.

No debe olvidarse que si América Latina se desarrolla en el marco de un mercado común contará hacia 1975

[11] Véase la sección IV en que se discute el problema del equilibrio regional.

con un mercado tan grande como son en la actualidad Bélgica, Dinamarca, Francia, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido, la República Federal de Alemania y Suecia considerados en conjunto y, probablemente, con una mayor variedad de recursos naturales que ese grupo de países.

Hay que tomar en cuenta otra consideración al examinar las ventajas relativas de sustituir bienes de capital u otros bienes: la estabilidad del ritmo de acumulación. Si un país carece de una industria de bienes de capital y sus exportaciones no crecen con la rapidez necesaria, la posibilidad técnica de la acumulación está ligada a la posibilidad de modificar la estructura de las importaciones. La modificación puede realizarse dedicando una proporción menor a bienes de consumo, a productos intermedios o a bienes de capital. Si se escoge el primer camino, la producción interna de bienes de consumo tendrá que desarrollarse con mayor velocidad que la de los otros grupos de bienes. En el caso extremo no se importará ningún bien de consumo ni sus materias primas, pero se adquirirán en el exterior todos los bienes de capital, quedando la posibilidad de capitalización estrictamente ligada a la suerte de las exportaciones. En cambio, si se prefiere dedicar una proporción cada vez menor de las divisas a adquirir bienes de capital y sus materias primas, la producción interna de estos bienes tendrá que crecer más que la de otros para mantener un ritmo dado de desarrollo. Gran parte de las importaciones se orientará entonces hacia los bienes de consumo, y gracias a ello, aunque las exportaciones se reduzcan y se equilibre el balance de pagos, el ritmo de la acumulación podrá ser mantenido o aumentado, según se desee, pues ya no depende de aquéllas. En consecuencia, cuando se adopta una decisión de importar —ya sea una mayor proporción de bienes de consumo o una mayor proporción de bienes de capital—, se afecta la estabilidad del ritmo de acumulación.

Aunque la estabilidad del ritmo de acumulación sea un factor que debe tenerse presente al decidir una política de sustitución de importaciones, no puede constituirse en el criterio único, so pena de dañar gravemente la economicidad o las posibilidades de alcanzar un equilibrio del balance de pagos. Estos tres factores deben tomarse en cuenta. Que en un momento dado convenga más preferir uno u otro, dependerá mucho de la economicidad de la sustitución de los distintos tipos de bienes que se importan y del grado de inestabilidad de las exportaciones. En general, mientras más pequeño sea el mercado de un país y más estables las exportaciones, más le convendrá sustituir bienes de consumo. Cuanto mayor sea el mercado y menor la estabilidad, más conveniente puede resultarle crear su propia industria de capital básico. Naturalmente, la inestabilidad de las exportaciones no podrá tomarse en cuenta como criterio de sustitución si el mercado es muy pequeño, pues entonces no hay alternativa. En consecuencia, la creación de mercados regionales tiene la virtud de ampliar el mercado, dar mayor estabilidad a las exportaciones por la vía de la diversificación y dar asimismo más estabilidad al ritmo de acumulación de capital al facilitar la creación de las industrias productoras de estos bienes. Gracias a eso, reduce los conflictos que plantea la necesidad de considerar distintos criterios no siempre compatibles y facilita un desarrollo más rápido y sostenido.

El conocimiento general que da la experiencia histórica del desarrollo económico en muy diversos países, permite seleccionar *a priori* aquellos productos cuya demanda crece rápidamente. Además de la maquinaria y equipo ya mencionados, cumplen con esta característica los combustibles, los metales y sus productos intermedios, los productos químicos, la celulosa y el papel y los bienes de consumo duradero. Por esa razón, y porque sólo una pequeña proporción de las necesidades de América Latina en este tipo de productos se satisface en fuentes regionales, se les ha seleccionado para examinar el incremento probable de su demanda. Por razones de disponibilidad de recursos de investigación, la lista ha tenido que limitarse en el caso de los metales al acero, al cobre —crudo y semielaborado— y a los automóviles entre los bienes de consumo duradero. La lista se ha ampliado a aquellos productos agrícolas que en la actualidad cubren las cuatro quintas partes del comercio intrarregional de este tipo de productos, y a los textiles de algodón, que también son de cierta importancia. Debe advertirse que todas las estimaciones son provisionales y sujetas a revisión. A pesar de ello, permiten el conocimiento del orden de magnitud que alcanzaría la demanda de esos productos y ello será útil para situar la verdadera perspectiva que puede ofrecer el mercado común.

Los incrementos de demanda que pueden experimentar los productos y grupos de productos analizados son tan grandes, que no cabe pensar en continuar abasteciéndolos desde fuera de América Latina en igual proporción que en la actualidad. Ello requeriría hacia 1975 alrededor de 20 000 millones de dólares, sin considerar los productos agrícolas y los no analizados, todos los cuales absorbieron el 30 por ciento de las importaciones desde fuera del área en el período 1954-56. Por otra parte, si toda la región se transforma en un mercado único, los grandes volúmenes de demanda aseguran la posibilidad de aprovechar las ventajas de la producción en gran escala en todos aquellos productos —maquinaria y equipo, automóviles, acero y sus semimanufacturas, cobre y sus semimanufacturas, y los productos químicos— cuyos costos de producción se reducirían drásticamente al aumentar la escala de producción.

No obstante la enorme magnitud de su mercado, varios factores, entre ellos la estructura de sus recursos, el progreso de la técnica —que posiblemente será más rápido en los países más desarrollados durante muchos años— y la necesidad de colocar en el exterior los excedentes de producción, inducirán a América Latina a mantener con el resto del mundo un intercambio tan importante como dentro de la propia región. Sin embargo, deberá producirse un cambio muy sustancial en la composición de esas importaciones.

El cuadro 10 contiene una ilustración del tipo de transformaciones que cabría prever si se consideran los elementos de juicio disponibles en la actualidad, aunque dependerá en último término de la estructura que se dé finalmente

Cuadro 10

AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES DESDE FUERA DEL AREA EN 1954-56 Y PROYECCIONES PARA 1975
(*Porcientos del total*)

	1954-56	*1975*
Maquinaria y equipo	32.5	41.6
Automóviles de pasajeros	3.9	10.9
Acero y sus semimanufacturas	9.8	10.4
Cobre y sus semimanufacturas	0.7	1.0
Combustibles	6.6	5.9
Productos químicos	9.8	10.0
Papel y cartón	3.2	2.4
Textiles e hilados de algodón	3.9	—
Productos agropecuarios principales	4.4	2.5
Otros productos	25.2	15.3
Total	*100.0*	*100.0*

al mercado común y de la política de sustituciones a que ello conduzca.

Como muestra el cuadro 10, América Latina dedicaría a maquinaria y equipo y a automóviles para pasajeros una proporción mucho mayor que en la actualidad de sus adquisiciones fuera del área. En cambio, sería nula para textiles y algodón y dedicaría una proporción menor a combustibles, a papel y cartón, al grupo de productos agropecuarios seleccionados y a otros productos. La modificación en el sentido indicado se justifica porque si la provisión de las necesidades de maquinaria y equipo ha de recibir la más alta prelación, será necesario destinar a ese objeto las divisas que basten a cubrir el déficit entre producción interna y requerimientos totales. Cuanto menor sea la proporción de divisas que se quiera destinar al rubro bajo consideración, mayor tendrá que ser el incremento de la producción regional. Por ejemplo, si se desea mantener la proporción actual de 32 por ciento a importaciones de maquinaria y equipo, la producción latinoamericana tendría que aumentar en 31 veces. Este incremento parece demasiado alto porque probablemente obligaría a establecer en la región la producción de algunos equipos que exigen técnicas muy avanzadas y, sobre todo, porque podría dar origen además a desequilibrios en el intercambio regional. En efecto, no todos los países se hallan en condiciones igualmente favorables para un desarrollo rápido de la producción de maquinarias. Si los que poseen estas condiciones sustituyen más de cierta cuantía con objeto de comerciar los excedentes con otros países de la región, será preciso que estos últimos puedan ampliar sus exportaciones a los países proveedores de maquinaria para mantener el equilibrio del intercambio, y puede ocurrir que no sea posible expandirlas más allá de ciertos límites. En resumen, hay dos consideraciones fundamentales que tomar en cuenta para determinar los márgenes de abastecimiento regional: la economicidad de la sustitución y la necesidad de conseguir un intercambio regional razonablemente equilibrado. Por ejemplo, en el caso de los automóviles podrá alcanzarse un coeficiente de abastecimiento regional más alto que en las maquinarias, porque allí no es preciso respetar con igual rigor el criterio de economicidad. Esas dos consideraciones se han tenido especialmente en cuenta para calcular los probables coeficientes de abastecimiento regional que aparecen en el cuadro 11.

a) *Maquinaria y equipo*

Para que el producto bruto de América Latina se mantenga creciendo al ritmo con que se ha desarrollado en la postguerra, la inversión bruta fija habrá de aumentar de 8 650 millones de dólares por año que registraba en 1954-1956 a 31 550 millones en 1975. Este aumento es más rápido que el del producto en virtud de que es probable que la relación producto-capital, que en estos últimos años ha sido de alrededor de 0.45, baje a 0.39 hacia 1975. Esa reducción reflejaría el desarrollo más rápido de la producción de aquellos sectores que muestran normalmente una relación producto-capital más baja que el promedio de la economía, lo que a su vez resultaría del proceso de sustituir importaciones de bienes cuya producción es más compleja que las que se han sustituido en el pasado. Además, América Latina padece en la actualidad una gran escasez de capital social básico que tendrá que remediarse. Como es sabido, este tipo de inversión muestra una baja relacion producto-capital. Por las razones mencionadas, la relación de la inversión bruta fija al producto bruto tendría que subir de 17.4 por ciento en la actualidad a 22.1 por ciento en 1975.

Del total de la inversión bruta fija, alrededor del 26 por ciento está constituido por maquinaria y equipo.[12] Si la valuación se lleva a valores CIF, se comprueba que America Latina precisa en la actualidad alrededor de 23 dólares de importación de este tipo de bienes por cada 100 que dedica a inversión bruta fija, sin tomar en cuenta las repercusiones indirectas que ejercen las inversiones sobre la demanda de importaciones. Si en el futuro se mantuvieran los porcentajes indicados de maquinaria con respecto

[12] La proporción sube a 44 por ciento si al valor de producción de la maquinaria se agregan los gastos de instalación, reparación y comercialización.

Cuadro 11

AMERICA LATINA: DEMANDA ACTUAL DE PRODUCTOS SELECCIONADOS, FUENTES DE ABASTECIMIENTO Y PROYECCIONES HACIA 1975

	Unidad	*1954/56*		*1975*				*Indice de crecimiento (1954/56=100)*	
		Demanda total	*Proporción del abastecimiento regional (Porcientos)*	*Demanda total*	*Abastecimiento*		*Proporción del abastecimiento regional (Porcientos)*	*De la demanda*	*Del abastecimiento regional*
					Regional	*Extra-regional*			
Maquinaria y equipo	Millones de dólares	2 222	9	9 122	5 435	3 687	60	411	2 718
Automóviles para pasajeros	Miles de unidades	115	—	1 790	1 308	482	73	1 556	—
Acero y sus semimanufacturas	Miles de toneladas .	6 600	39	37 600	32 300	5 300	86	570	1 255
Cobre y sus semimanufacturas	„	70	50	540	443	97	82	771	1 266
Petróleo y sus derivados.	Millones de toneladas	47	67	201	193	8	96	428	613
Productos químicos .	Millones de dólares	2 300	75	8 155	7 265	890	89	355	421
Papel y cartón . . .	„	370	62	1 545	1 331	214	86	418	581
Textiles e hilados de algodón	Miles de toneladas	634	89	1 655	1 655	—	100	261	293
Productos agropecuarios principales. .	Millones de dólares	6 137	95	13 500	13 280	220	98	220	228

a la inversión total y de la porción que es importada, hacia 1975 la región requeriría unos 8 200 millones de dólares de esos bienes en comparación con 2 200 que requiere en la actualidad, y tendría que importar 7 300 millones. En realidad, es más probable que las necesidades alcancen a unos 9 500 millones, porque con el transcurso del tiempo la proporción de maquinaria en la inversión total deberá aumentar bastante.[13] En ese caso las importaciones tendrían que subir a unos 8 600 millones de dólares por año hacia el final del período.

Las divisas de que se podrá disponer para importar desde fuera del área han sido estimadas en alrededor de 8 900 millones, de modo que América Latina —a menos que encuentre otras fuentes de abastecimiento de maquinaria y equipo— se vería obligada a dedicar cerca del 97 por ciento de esas divisas a adquirir ese tipo de bienes. Esto es evidentemente imposible, pues dejaría un saldo muy pequeño de divisas para adquirir los bienes que son insustituibles.

El análisis de la experiencia histórica de los países latinoamericanos, la consideración de sus posibilidades de realizar esfuerzos sustitutivos en otros productos —especialmente combustibles, algunas materias primas y productos intermedios y terminados de consumo— y la amplitud de los mercados nacionales, permite formarse una opinión respecto de la proporción de sus divisas disponibles para importar desde fuera de la región que cada uno podría dedicar a la adquisición de equipo y maquinaria. Ello da base para estimar la cuantía que el conjunto de América Latina se vería precisado a obtener de otras fuentes, que pueden ser la producción interna o la importación desde otros países de la región. (Véase el cuadro 12.) De acuerdo con esa estimación, la producción regional de maquinaria y equipo tendría que aumentar a un ritmo anual de 18 por ciento, para alcanzar hacia 1975 una expansión igual a 27 veces su volumen actual.

La demanda efectiva de maquinaria y equipo —incluyendo importaciones y producción interna— está constituida en la actualidad por un 13 por ciento de maquinaria de uso agrícola, un 59 por ciento de maquinaria y equipo para la industria, la energía y la minería y un 28 por ciento de equipo de transporte (excluidos los automóviles de uso particular). Es probable que estas proporciones se modifiquen hacia 1975, bajando a 9 por ciento la maquinaria para la agricultura y a 22 por ciento el equipo para transporte. La reducción en la importancia relativa de estos dos grupos obedece a que la producción en la manufactura, la minería y la energía crecería mucho más rápidamente en la agricultura y el transporte. A modo de ilustración, se ha preparado el cuadro 13, que contiene la composición probable de la maquinaria y equipo hacia 1975 y la importancia de las distintas fuentes de abastecimiento.

[13] Esa proporción depende de la composición de la inversión según su destino sectorial. Mientras más se dedique al desarrollo de la manufactura, mayor será la proporción de maquinaria.

Cuadro 12

AMERICA LATINA: NECESIDADES PROBABLES DE PRODUCCION Y POSIBILIDADES DE IMPORTACION DE MAQUINARIA Y EQUIPO DESDE FUERA DE LA REGION, HACIA 1975

(Millones de dólares de 1950)

Necesidades anuales de maquinaria y equipo	9 122
Máximas importaciones posibles desde fuera del área	3 687
Requerimientos de producción regional	5 435
Producción actual estimada	200

b) *Automóviles para pasajeros*

La existencia de automóviles para pasajeros en América Latina ha sido estimada en 1 617 000 unidades en 1955. El 80 por ciento de estos vehículos se encuentra en la Argentina, el Brasil, Cuba, México y Venezuela. Ese mismo año la importación total, incluyendo *chassis* para las armadurías, alcanzó a 115 000 unidades, cantidad insuficiente para cubrir las necesidades de reposición.

La demanda potencial de automóviles es mucho más alta de lo que indican las cifras de importación anual, pero impiden satisfacerla las dificultades de divisas que confrontan los dos principales consumidores latinoamericanos. Si esa limitación pudiera eliminarse en esos países y en otros que

Cuadro 13

AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LAS NECESIDADES DE EQUIPO Y MAQUINARIA EN 1954-56 Y PROYECCIONES PARA 1975

(Millones de dólares a precios de 1950)

	1954-56			*1975*		
	Total	*Importado de otras áreas*	*Regional*[a]	*Total*	*Importado de otras áreas*	*Regional*
Maquinaria y equipo para la agricultura	294.4	244.4	50.0	864[c]	298	566
Maquinaria y equipo para la industria	1 304.8	1 234.8	70.0	6 198[d]	2 585	3 613
Maquinaria y equipo para transporte	623.0	543.0	80.0	2 060[e]	804	1 256
Total	*2 222.2*	*2 022.2*	*200.0*	*9 122*	*3 687*	*5 435*[b]

[a] Estimaciones burdas.
[b] En realidad el valor de la producción regional alcanzaría a 5 168 millones de dólares, pero habría que agregar 267 millones por los costos de fletes y seguros de la parte de la producción que se transa intrarregionalmente.
[c] Estimaciones basadas en las existencias actuales, en la incorporación de nuevas áreas a la mecanización y en las necesidades de reposición. Un cálculo basado en el crecimiento probable de la producción del sector da 650 millones, si no se modifica la relación producto-capital.
[d] Cálculo residual.
[e] De acuerdo con el ritmo de crecimiento probable del producto generado en el sector que es de 3.3 veces.

también la experimentan, es probable que el consumo anual de automóviles subiera en 1975 hasta alrededor de 1.8 millones de unidades, o sea 15 veces más que en la actualidad. De este total, unas 900 000 unidades representan las necesidades de reposición y el resto es demanda para aumentar las existencias.

Las estimaciones de la demanda se han hecho utilizando las correlaciones que pueden observarse, de una parte, entre la existencia de automóviles por habitante y, de otra, el nivel de ingreso, la densidad de población y la magnitud del mercado, medida ésta por el producto bruto total. Las comparaciones internacionales sugieren que a mayor ingreso por habitante y mayor mercado, corresponde un mayor número de automóviles por habitante. En cambio, mientras mayor es la densidad de población, menor es el número de unidades por habitante. Así, la Unión Sudafricana y Australia registran un número mucho mayor que los países europeos con nivel de ingreso semejante. Las proyecciones que se han preparado para América Latina dejarían a la región con 39 unidades por millar de habitantes y 81 unidades por millón de dólares de ingreso, cifras intermedias a las que se registran en los países de alta y baja densidad, y

Gráfico IV

PRODUCTO BRUTO POR HABITANTE Y NUMERO DE AUTOMOVILES POR MIL HABITANTES

ESCALA LOGARITMICA

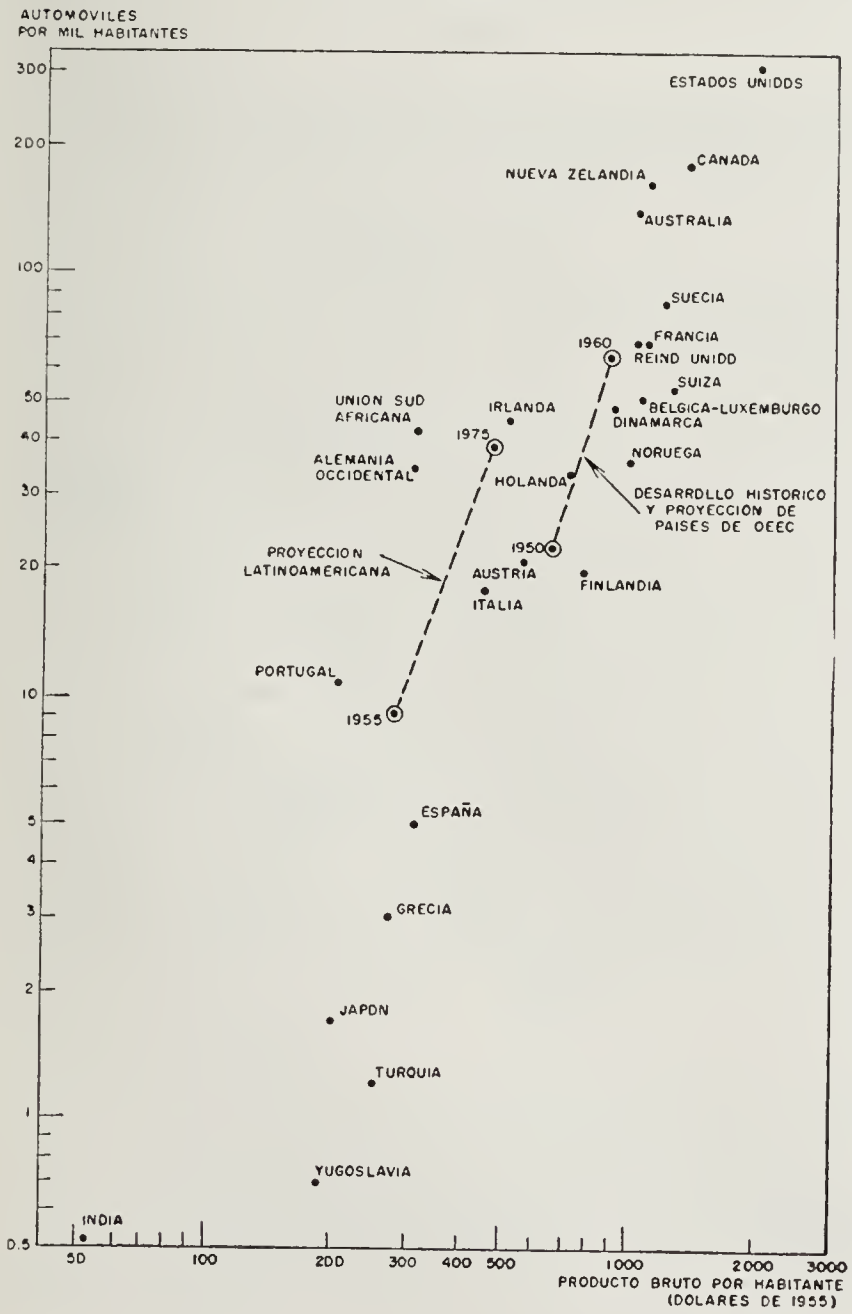
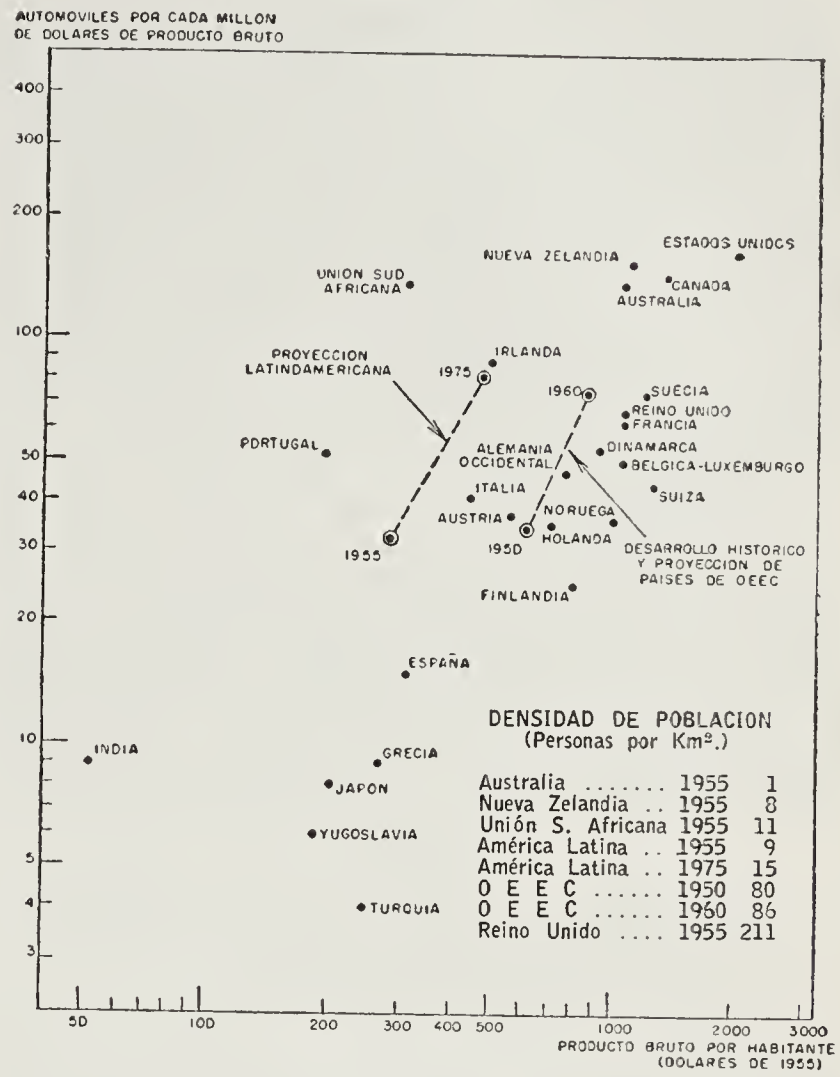


Gráfico V

PRODUCTO BRUTO POR HABITANTE Y AUTOMOVILES POR CADA MILLON DE DOLARES DE PRODUCTO BRUTO

ESCALA LOGARITMICA



muy semejantes a las de la Unión Sudafricana en 1953. (Véase los gráficos IV y V.)

América Latina no podría de ningún modo abastecer el total de esa demanda por medio de importaciones, pues ello requeriría el empleo de unos 3 600 millones de dólares. (Véase el cuadro 14.) En la actualidad se destina 3.4 por ciento de las divisas disponibles a la importación de automóviles.

Con un mercado mucho más grande la demanda de tipos especiales de automóviles crecería rápidamente, por lo que

Cuadro 14

AMERICA LATINA: CONSUMO ANUAL, PRODUCCION E IMPORTACION REGIONAL DE AUTOMOVILES PARA PASAJEROS, 1955 Y PROYECCIONES PARA 1975

	1955		*1975*	
	Miles de unidades	*Valor en millones de dólares de 1950*	*Miles de unidades*	*Valor en millones de dólares de 1950*[a]
Consumo	115	242	1 790	3 580
Producción[b]	—	—	1 308	2 616
Importación extrarregional.	115	242	482	964

[a] Valuadas a 2 000 dólares por unidad a precios CIF.
[b] Excluido el valor agregado en armadurías.

en este trabajo se ha supuesto que hacia 1957 la importación absorberá en este rubro el 11 por ciento de las divisas disponibles para compras fuera de la región, cubriendo sólo el 27 por ciento de las necesidades totales.

c) *Acero y sus productos semielaborados*

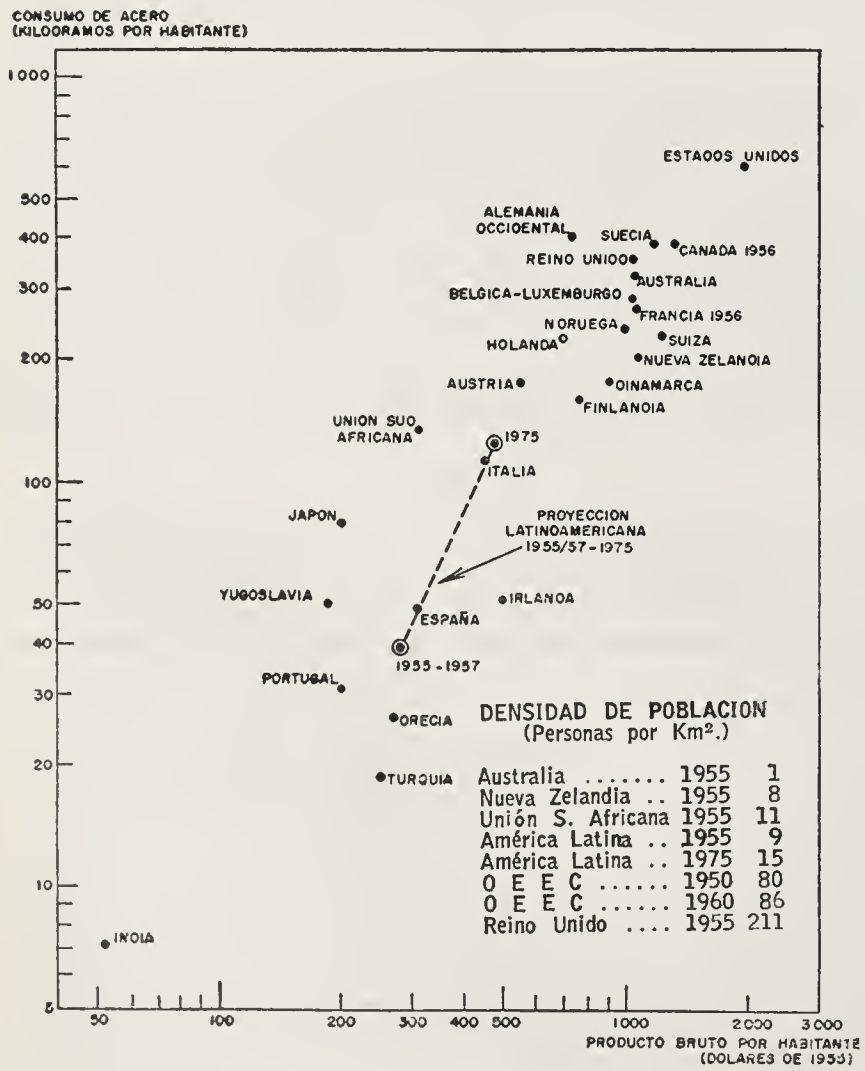
El promedio anual del consumo de acero en América Latina en 1955-56 fue de 6.6 millones de toneladas en términos de lingotes, y la producción anual alcanzó a 2.6 millones, lo que equivale al 39 por ciento del consumo. No hay una relación estricta entre el consumo de acero y el producto por habitante. Se debe esto a que las necesidades de acero están íntimamente ligadas al desarrollo de ciertas actividades, como la industria mecánica y las acererías mismas. De ahí, por ejemplo, que mientras el consumo aparente del Reino Unido —con un ingreso neto por habitante de 1 050 dólares— era de 367 kilogramos al año en 1955, el de Nueva Zelandia —con 1 100 dólares— sólo alcanzó a 208 kilogramos.

Sin embargo, cabe tomar en cuenta la influencia conjunta que los cambios probables de la estructura productiva y los aumentos de ingreso pueden ejercer sobre la demanda de acero en América Latina, usando como modelo las relaciones que es posible establecer comparando en un gran número de países el consumo de acero, la dimensión del mercado, la estructura de la producción y el nivel de ingreso por habitante. De este modo se ha llegado a estimar que el consumo probable de la región alcanzará a unos 37.6 millones de toneladas hacia 1975. (Véase el gráfico VI).

Gráfico VI

PRODUCTO BRUTO POR HABITANTE Y CONSUMO APARENTE DE ACERO, 1955

ESCALA LOGARITMICA



Sería absolutamente imposible abastecer desde fuera del área una proporción igual que en el presente de la demanda proyectada hacia 1975, pues para ello habría que destinar a este solo uso alrededor de un 45 por ciento de las divisas de que podrá disponerse en esa época para hacer importaciones de ese origen.

Por otra parte, el análisis de las posibilidades de producción de cada país permite suponer que en toda América Latina podría llegar a unos 32.3 millones de toneladas hacia 1975, es decir, un poco más de lo que se espera que produzca el Reino Unido en 1960 y 10 por ciento menos de lo que proyectan los países del Lejano Oriente para el mismo año. A fin de alcanzar ese volumen, el ritmo anual de incremento de la producción tendría que ser de 13 por ciento, lo que no parece imposible. Baste con recordar que el próximo año la nueva planta de acero de la Argentina comenzará a producir 700 000 toneladas y que la planta en construcción en Venezuela es de 1 200 000 toneladas.

Si se consigue aumentar la producción regional al ritmo indicado, América Latina pasaría a abastecer el 86 por ciento de sus necesidades y habría de dedicar a importaciones desde fuera del área —en gran parte a aceros especiales— alrededor de 900 millones de dólares.

d) *Cobre y sus semimanufacturas*

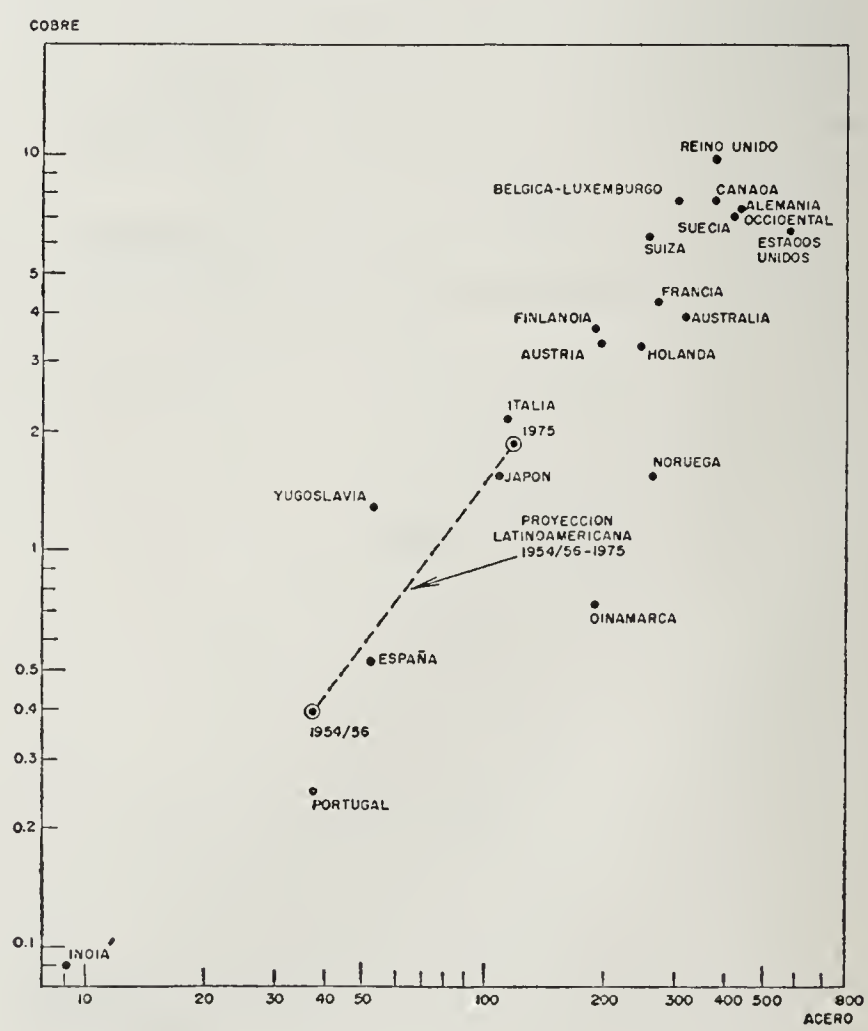
El consumo de cobre y sus productos intermedios en América Latina es muy bajo. Sólo alcanza a 70 000 tone-

Gráfico VII

RELACION ENTRE CONSUMO APARENTE DE COBRE Y ACERO POR HABITANTE. PROMEDIO 1955-57

(Kilogramos por habitante)

ESCALA LOGARITMICA



ladas anuales, lo que equivale a 0.4 kilogramos por habitante al año. Los países industrializados consumen cantidades superiores a 1.5 kilogramos y algunos como los Estados Unidos y el Reino Unido rebasan los 7 kilogramos.

Se ha podido comprobar que existe una relación estrecha entre el consumo de acero y el de cobre. Una comparación de las estadísticas de 26 países da una relación promedia de 1.2 kilogramos de cobre por 100 de acero. La proporción es menor en los países poco industrializados, porque suelen producir pequeñas cantidades de bienes duraderos de consumo, que son los mayores utilizadores de este metal. En cambio, es un poco más alta que el promedio en los países muy industrializados y en los que son productores de cobre. (Véase el gráfico VII.)

Aprovechando esas relaciones y la proyección realizada para el acero ha sido posible estimar que hacia 1975 el consumo latinoamericano de cobre alcanzaría a un total de 540 000 toneladas por año, es decir, a 1.83 kilogramos por habitante.

Desde un punto de vista técnico, es indudable que América Latina podría llegar a abastecer todas sus necesidades de cobre y de sus productos intermedios, pero hay razones de carácter económico para pensar que habría que importar desde fuera del área alrededor del 20 por ciento de las necesidades totales, que corresponden a productos de más alto grado de elaboración.

La proporción de divisas disponibles para importar desde fuera del área que habría que destinar a este objeto sería muy semejante a la actual (alrededor del 1 por ciento).

e) *Combustibles*

El petróleo y sus derivados y el carbón son los únicos combustibles que entran en el comercio internacional de América Latina, pero el petróleo constituye alrededor de 99 por ciento del valor del intercambio.

Para proyectar con algún rigor la demanda de petróleo hacia 1975 habría sido necesario considerar la demanda de energía de todas las fuentes y examinar las posibilidades de sustitución de unas y otras. Como no ha sido posible hacerlo así, se ha procedido a comparar la relación del consumo con el ingreso por habitante en varios países de distinto nivel de ingreso y con el consumo por cada 100 dólares de producto bruto, esta última con objeto de tomar en cuenta la influencia de la estructura económica y de la dimensión del mercado. Tomando como base estas relaciones y la experiencia histórica de los países latinoamericanos, se estima que hacia 1975 el consumo de petróleo y sus derivados, que en 1955 era de 47 millones de toneladas (270 kilogramos por habitante), subiría hacia 1975 a unos 201 millones de toneladas (683 kilogramos por habitante).

Parece posible que América Latina pueda llegar a abastecer alrededor del 96 por ciento de la demanda total de todos los productos petroleros. La diferencia de 8 millones de toneladas correspondería a productos especiales y a importaciones que algunos países deben hacer desde fuera de la región por razones de intercambio comercial.

f) *Productos químicos*

El consumo anual de productos químicos en 1955 se estima en unos 2 300 millones de dólares, de los cuales se importa alrededor del 25 por ciento. Como el comercio interlatinoamericano es muy pequeño, los 570 millones de dólares de importaciones provienen casi en su totalidad de fuera del área.

Debido a la complejidad de la industria química y a la gran variedad de usos a que se destinan sus productos, es imposible proyectar su demanda por procedimientos simples. Para la estimación burda hecha en este estudio se ha contado con una investigación especial que está realizando la Secretaría sobre la posibilidad de desarrollar la producción de algunos productos químicos básicos, así como con las informaciones que ofrece el estudio sobre el desarrollo de la economía argentina.[14] Esas informaciones, complementadas con un análisis de la relación que en varios países desarrollados existe entre el aumento de la producción de este sector y el incremento del ingreso, han permitido estimar que el consumo aumentará de 45.4 dólares por cada 1 000 de producto bruto total en 1955, a 56.7 dólares en 1975. El consumo total subiría a unos 8 200 millones de dólares ese año.

Es posible que América Latina pueda reducir de 25 a alrededor de 11 por ciento el abastecimiento desde el exterior. Para ello tendría que cuadruplicarse la producción regional, pasando de 1 700 a 7 200 millones de dólares.

g) *Papel y cartón*

En 1955 América Latina consumió alrededor de 370 millones de dólares en papeles y cartones, de los cuales el 38 por ciento se abastecía con importaciones desde fuera de la región. Se prevé que hacia 1975 ese consumo habrá aumentado en más de cuatro veces, de manera que alcanzará a unos 1 540 millones de dólares. Tal aumento refleja la alta elasticidad-ingreso de la demanda de estos productos, comprobada en numerosos estudios.[15]

Prácticamente, todos los países latinoamericanos disponen de condiciones para producir este tipo de bienes, pero sólo dos parecen aptos para convertirse en exportadores netos. Es probable, sin embargo, que varios países exporten pequeñas cantidades, no tomadas en cuenta en este estudio. Los países deficitarios tendrán que satisfacer entre 20 y 30 por ciento de su consumo anual por medio de importaciones; así pues, éstas alcanzarían a unos 260 millones de dólares hacia 1975, en comparación con 143 millones en la actualidad. Se estima que los exportadores netos de la propia región podrán abastecer alrededor de 125 millones de ese total, de manera que el valor de las importaciones desde fuera del área quedaría aproximadamente al mismo nivel que en la actualidad y la producción regional se expandiría de 230 a 1 300 millones de dólares.

h) *Textiles e hilados de algodón*

El consumo regional de fibra de algodón en todas sus formas alcanza en la actualidad a unas 634 000 toneladas. Como el consumo no industrial de la fibra es muy pequeño, puede suponerse que esa cifra refleja la demanda efectiva actual de textiles de algodón. Los estudios realizados en distintos países latinoamericanos establecen que la elasticidad-ingreso de la demanda de estos productos es en promedio de 0.8, coeficiente que ha servido de base para estimar un consumo de 1 655 000 toneladas hacia 1975. América Latina, en la actualidad, es importadora neta de este tipo de productos. En un mercado común no se ve inconveniente

[14] *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. V. El desarrollo económico de la Argentina* (E/CN.12/429/Rev.1).

[15] *Posibilidades de desarrollo de la industria de papel y celulosa en la América Latina* (E/CN.12/294/Rev.2), *Perspectivas de la industria de papel y celulosa en la América Latina* (E/CN.12/361/Rev.1) y *Chile, futuro exportador de papel y celulosa* (E/CN.12/424/Rev.1).

para el autoabastecimiento de la región en condiciones económicas.

6. *El caso especial de los productos agropecuarios*

Los productos agropecuarios constituyen ahora la base del comercio interlatinoamericano y sus exportaciones son cerca de dos tercios del valor de todas las de la región. Es natural que así sea en la actual etapa de desarrollo, en que el intercambio se fundamenta en la complementaridad más que en la competencia. A diferencia de los países desarrollados, que intercambian entre sí productos especializados de un mismo tipo —por ejemplo, maquinaria de precisión por maquinaria pesada—, en América Latina se transan productos tropicales por productos de la zona templada.

Es indudable que en el futuro continuarán siendo importantes las corrientes de intercambio regional constituidas por estos productos, puesto que muchos de ellos —como bananos y café— no pueden producirlos a ningún costo algunos de los países meridionales, y otros —como el trigo— tropiezan con serias limitaciones para su producción en los países tropicales. Sin embargo, es también indudable que su importancia relativa ha de disminuir, pues la elasticidad-ingreso de la demanda de estos productos en general es menor que la unidad. Ya se vio que la demanda regional de este grupo de productos crecerá 2.2 veces hacia 1975, mucho menos que la de los productos antes analizados. No obstante, en términos absolutos el crecimiento no es nada despreciable, pues en la mayoría de los casos significará tener que duplicar los abastecimientos y en algunos otros —por ejemplo, el algodón, la carne porcina y los productos lácteos— casi triplicarlos. El cuadro 15 contiene el resultado de las estimaciones del incremento de demanda de los productos seleccionados, tal como cabe esperarlo si se cumplen las hipótesis de desarrollo y de incremento demográfico que aquí se postulan.

¿Qué posibilidades existen de que la región considerada en conjunto pueda autoabastecerse de estos productos hacia 1975? América Latina es ahora exportadora neta de todos los productos examinados, con excepción de los productos lácteos y del arroz en algunos años. No obstante los incrementos de demanda previstos, el conocimiento de los recursos físicos productivos que existen permite asegurar que podrá continuar como exportadora neta en los productos en que ya lo es.

Además, puede afirmarse que si no se introducen transformaciones muy sustanciales en las técnicas de producción, en la mayoría de los casos los países tropicales que son deficitarios en el abastecimiento de productos de la zona templada continuarán siéndolo, por grandes que sean sus esfuerzos para aumentar la producción nacional de tales bienes. Igual puede decirse de los países meridionales deficitarios en productos tropicales. Los déficit de uno y otro tipo de países pueden ser abastecidos por la producción de otros países de la propia América Latina. Sin embargo, por razones de fletes y de intercambio comercial con otras áreas, es posible que la región continúe comprando en el exterior este tipo de productos en alguna cantidad. (Véase el cuadro 16.)

Por eso, se ha supuesto en este trabajo que sólo los incrementos de la demanda de los productos de la zona templada serán abastecidos desde la propia América Latina. En cambio, como esas razones no se aplican con igual fuerza a los productos tropicales, se ha supuesto que en el futuro la región no importará este tipo de productos.

La medida en que el consumo de cada país, una vez descontadas las cantidades que provendrán de fuera del área, sea abastecido por produción local o por importaciones provenientes de otros países latinoamericanos, dependerá mucho de los acuerdos comerciales a que se llegue. En la sección sobre el equilibrio del comercio interlatinoamericano se examinará la posible magnitud de las corrientes comerciales en dos hipótesis sobre niveles de protección.[16]

En virtud del interés que tiene el problema de los abastecimientos y del intercambio agrícola, vale la pena examinar con mayor deetalle la situación y perspectivas de algunos de los principales productos incluidos en la lista de proyecciones.

[16] Véase la sección IV.

Cuadro 15

AMERICA LATINA: CONSUMO APARENTE DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS SELECCIONADOS EN 1954-56 Y PROYECCIONES PARA 1975

(Miles de toneladas)

	Consumo aparente		*Coeficiente de crecimiento total*	
	1954-56	*1975*	*Total*	*Por unidad PBI*
Trigo	10 303	20 256	1.97	0.68
Arroz	5 304	9 950	1.88	0.65
Algodón (fibra)	587	1 655	2.82	0.98
Azúcar	5 077	10 593	2.09	0.73
Café	528	1 112	2.11	0.73
Cacao	114	265	2.32	0.81
Bananos	7 712	13 565	1.76	0.61
Carne bovina	4 337	8 862	2.04	0.71
Carne porcina	1 573	4 257	2.71	0.94
Carne ovina	299	476	1.59	0.55
Leche y productos lácteos	17 200	45 500	2.65	0.92

Cuadro 16

AMERICA LATINA: CONSUMO TOTAL DE PRODUCTOS SELECCIONADOS Y PROPORCION DE ABASTECIMIENTO EXTRARREGIONAL EN 1954-56 Y PROYECCIONES PARA 1975

	1954-56		*1975*	
	Consumo aparente total (Miles de toneladas)	*Proporción de las importaciones extrarregionales en el consumo (Porcientos)*	*Consumo aparente total (Miles de toneladas)*	*Proporción de las importaciones extrarregionales en el consumo (Porcientos)*
Trigo	10 303	15.3	20 256	7.8
Arroz	5 304	3.4	9 950	—
Cacao	114	0.4	265	—
Azúcar	5 077	0.4	10 593	—
Carne bovina	4 337	0.6	8 862	0.3
Carne ovina	299	1.2	476	—
Carne porcina	1 573	—	4 257	—
Algodón (fibra)	587	3.6	1 655	—
Leche y productos lácteos	17 200	3.9	45 500	1.3
Bananos	7 712	—	13 565	—
Café	528	—	1 112	—

a) *Trigo y harina de trigo*

En lo que respecta a trigo y harina de trigo, desde 1948-50 a 1954-56 en América Latina el consumo humano aparente[17] total ha aumentado en 26.8 por ciento y el consumo por habitante en 11 por ciento, al pasar de 49 a 54 kilogramos. Si se considera por separado el grupo de los países que son grandes consumidores de trigo —la Argentina, Chile y el Uruguay—, se comprueba que en ellos el consumo por habitante disminuye en 7 por ciento desde un máximo de 166 kilogramos en 1948-50 a 154 kilogramos en 1954-56. En los demás países, considerados en conjunto, el consumo aumenta desde 26 a 35 kilogramos por habitante, o sea 34 por ciento.

En el trienio 1954-56 el 69.2 por ciento de los abastecimientos provino de la producción interna de los respectivos países y el 30.8 por ciento de importaciones. De éstas, más o menos la mitad (15.5 por ciento) se obtuvo de países latinoamericanos —la Argentina y el Uruguay— y la otra mitad (15.3 por ciento) del resto del mundo, principalmente desde los Estados Unidos y el Canadá. Así pues, la parte abastecida con trigo latinoamericano fue del 84.7 por ciento.

Sin embargo, si se considera el total de los países latinoamericanos como un todo y se examinan conjuntamente las exportaciones y las importaciones de América Latina hacia el resto del mundo, prescindiendo a estos efectos del comercio interlatinoamericano, se comprueba que en el período de 11 años que transcurre entre 1946 y 1956, el saldo neto del comercio exterior es desfavorable a América Latina en un total de 2 148 200 toneladas y en un promedio anual de 195 200. Ahora bien, la característica principal del comercio extrarregional del trigo es su extremada fluctuación. Así, en el período examinado hubo años en que el saldo neto fue favorable a la región. Más aún, en el trienio 1954-56 el promedio anual de ese saldo favorable fue de 393 100 toneladas en comparación con el de 10 000 que se registró en la preguerra (1934-38).

Para formular las proyecciones de la demanda en una primera alternativa de funcionamiento del mercado común se ha hecho uso de los coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda, país por país. En algunos casos se disponía ya de la información necesaria y en otros se ha procedido a calcularlos por comparación y analogía. De acuerdo con esas investigaciones, el coeficiente de elasticidad-ingreso de la demanda de trigo en el conjunto de América Latina sería 0.43. Para los países de alto consumo se ha estimado en 0.12 y para los demás países en 0.90.

Al formular sobre tales bases la proyección de la demanda del consumo humano aparente por habitante para cada país, se obtiene como resultado que entre el período base 1954-56 y el año 1975 experimentará una reducción desde 154 a 144 kilogramos (7 por ciento) en el grupo de países de alto consumo, en tanto que en los demás se prevé un aumento de 35 a 52 kilogramos (48 por ciento). En América Latina, considerada como un todo, el consumo aparente por habitante aumentaría desde 59 a 65 kilogramos (10 por ciento).

Asimismo se ha estimado que la demanda global aumentará en 33 por ciento en el primer grupo de países, en 155 por ciento en los demás y en 99 por ciento en toda la región. En cifras absolutas, esto último significa que el abastecimiento para el consumo humano aparente del año 1975 en millones de toneladas deberá alcanzar a 18.9 contra 9.5 del período base 1954-56.

La aplicación de los coeficientes de elasticidad-ingreso de la demanda permite estimar el consumo futuro probable siempre que se suponga que no se modifican los precios del trigo en cada país. Sin embargo, si los países deficitarios intentan aplicar una política de máximo autoabastecimiento, los precios del cereal en cada país tenderán a subir mucho. Se ha pensado que el consumo por habitante de esos países permanecerá constante en tal caso y que la mayor demanda sólo provendrá del incremento demográfico. De ser así, el consumo humano aparente de toda América Latina alcanzaría a 14.7 millones de toneladas, o sea 54 por ciento más que en el período base.

Frente al volumen de grano que significa la proyección de la demanda hacia 1975, cabe preguntarse si los países latinoamericanos disponen o no de recursos y particularmente de tierras en cantidad suficiente para producir el trigo requerido, y, en el caso de haberlas, qué se podría esperar en cuanto a la posibilidad de utilizarlas en este cultivo y qué rendimientos unitarios es posible prever, tanto en las tierras tradicionales como en las nuevas, dadas asimismo las posibilidades que el progreso técnico abre a la explotación agropecuaria.

En cuanto a suelos, son relativamente escasas las zonas que en América Latina cumplen con las condiciones ecológicas exigidas por el trigo. Se encuentran en los países templados (la Argentina, Chile, el Uruguay) y en zonas templadas de otros (Bolivia, el Brasil, Colombia, el Ecuador, México, el Perú), en general de altura, así como en algunos países centroamericanos. Al considerar la disponibilidad de tierras trigueras, hay que tener presente que, para mantener sin variaciones durante 5 o más años una superficie sembrada de trigo u otro cereal de parecidas exigencias, debe contarse con áreas adecuadas, cuya superficie sea por lo menos el doble de la que anualmente se dedica a dicho cereal. Si las tierras son pobres, o escasas las lluvias, y no se emplean fertilizantes y rotaciones de cultivo, la proporción sembrada anualmente con trigo u otro cereal puede bajar a un 20 por ciento o menos de la superficie triguera disponible.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones se ha hecho un análisis preliminar en los principales países productores, y la conclusión —muy provisional y sujeta a enmiendas ulteriores— es que la superficie máxima sembrable anualmente con trigo en toda América Latina no sería superior a 17 millones de hectáreas. Este límite podría ampliarse a costa del desplazamiento y consiguiente disminución de otros cultivos, que podrían ser, según los países, cebada, centeno, avena, maíz, girasol, lino, algodón, etc., o pasturas utilizadas por la ganadería.

El mismo análisis ha permitido estimar que un aumento de la demanda de los productos que le disputan los suelos disponibles, semejante al incremento de la demanda de trigo, bajaría el límite de esas tierras a unos 15 millones de hectáreas. Muy por debajo de dichos límites se encuentran las cifras de 8.8 y 9.5 millones utilizadas por el cultivo del trigo en el trienio 1954-56 y en 1957, respectivamente.

Para estimar la capacidad de producción de los suelos disponibles es necesario operar con un supuesto razonable sobre la evolución que se espera en el incremento de los rendimientos unitarios. Entre 1948-50 y 1954-56 los rendimientos medios del trigo en América Latina aumentaron 7.7 por ciento, al pasar de 1 119 a 1 205 kilogramos por hectárea. En la mayoría de los países el aumento fue persistente, aunque irregular y distinto de un país a otro. Una

[17] No se han preparado estimaciones de las cantidades destinadas a forraje y de la parte que se pierde en el transporte y almacenamiento.

estimación muy moderada, hecha separadamente sobre cada país, prevé que el rendimiento medio en la región podrá alcanzar en 1975 a unos 1 390 kilogramos por hectárea, si se incrementa la superficie cosechada al límite máximo de 17 millones de hectáreas. Si la superficie cultivada en ese año es de 14 a 15 millones de hectáreas —extensión estimada de las tierras mejores y más adecuadas al cultivo—, el rendimiento podría llegar a unos 1 500 kilogramos por hectárea. En consecuencia, la producción latinoamericana podría alcanzar, según sea el caso, de unos 21.8 a 23.6 millones de toneladas.

Esos incrementos de los rendimientos sólo podrán realizarse si en todos los países productores se vigorizan los programas de investigación y extensión agrícola para elevar el nivel técnico de las explotaciones. Sin embargo, aunque no mejoren los rendimientos, América Latina tiene condiciones para abastecer todas sus necesidades internas. Si la demanda regional crece conforme a la alternativa máxima y no mejoran los rendimientos, no podría mantener sus exportaciones al resto del mundo sin sacrificar severamente la producción de otros renglones agropecuarios.

b) *Carne de vacunos*

En materia de carne vacuna, el consumo de América Latina es bastante bajo: alrededor de 25 kilogramos por habitante al año, aunque la región es exportadora neta frente al resto del mundo. En 1954-56 las importaciones anuales desde fuera de la región alcanzaron a 25 000 toneladas en comparación con una exportación extrarregional de 501 000 toneladas.

Los antecedentes disponibles permiten estimar que la elasticidad-ingreso de la demanda de este tipo de carne es de 0.36 en el conjunto de América Latina, de —0.19 en países como la Argentina y el Uruguay —de alto consumo— y de 0.79 en los demás. De acuerdo con estos coeficientes, el consumo pasaría de 25 kilogramos por habitante en 1954-1956 a 31 en 1975 y el consumo global iría de 4.3 millones de toneladas a 8.9, lo que equivale a un incremento de 107 por ciento. Sin embargo, en los países de bajo consumo por habitante el consumo global subiría en 167 por ciento.

Desde un punto de vista técnico, el aumento de la producción de carne depende de tres factores: el incremento de la masa ganadera, la tasa de beneficio y el rendimiento en carne por animal beneficiado. La masa ganadera de América Latina ha crecido a una tasa anual de 1.7 por ciento en el último decenio. Si continúa creciendo así hacia 1975 habrá aumentado en 40 por ciento. Es imprescindible, pues, que se acelere ese ritmo, que aumente la tasa de beneficio o que mejore el rendimiento por animal para que puedan satisfacerse con producción regional los incrementos de demanda previstos.

En general, puede afirmarse que la explotación bovina de América Latina se caracteriza por una extremada deficiencia y escasa productividad de los recursos empleados. La tasa de beneficio es alrededor de 14 por ciento de las existencias y el rendimiento de carne por animal en existencia es de 31 kilogramos.[18] El análisis de los mejoramientos razonables que podrían lograrse tanto en la tasa de beneficio como en la producción por animal y en el crecimiento de la masa ganadera permiten concluir que América Latina podría producir hacia 1975 unos 9.7 millones de toneladas, con lo que abastecería su propio consumo y exportaría al resto del mundo unas 880 000 toneladas, o sea 76 por ciento más que en la actualidad. Naturalmente, no todos los países latinoamericanos podrían llegar a mejorar en igual medida las condiciones de producción de carne. Las mejores perspectivas se dan en los países que son ahora exportadores netos. Por ese motivo, estos productos ofrecen buenas posibilidades de un intercambio regional mucho más activo que ahora.

[18] Las cifras respectivas en los Estados Unidos son 40 por ciento y 70 kilogramos; en el Canadá, 39.8 por ciento y 59 kilogramos; en Australia, 28.7 por ciento y 47 kilogramos, y en la República Federal de Alemania, 47.8 por ciento y 65 kilogramos.

c) *Leche, queso y mantequilla*

La leche, el queso y la mantequilla forman un grupo de productos cuya demanda puede aumentar rápidamente. En 1954-56 el consumo total de productos lácteos en todas sus formas, expresado en términos de leche fluida, se ha estimado en 17 200 millones de litros, el 55 por ciento de los cuales se consume en forma de leche fresca. La producción, en cambio, fue de 16 800 millones. Las importaciones desde fuera de América Latina alcanzaron a 664 millones y las exportaciones a ese origen fueron de 308 millones. El saldo neto de importación extrarregional llegó, pues, a 356 millones (2.1 por ciento del consumo total). El comercio interlatinoamericano es de 71 millones de litros y proviene en su totalidad de la Argentina.

Los coeficientes de elasticidad de la demanda de leche varían de país en país entre 0.6 y 1.0, correspondiendo los más altos a los países de mayor ingreso por habitante. El coeficiente promedio para toda América Latina es de 0.88. De acuerdo con ello, y con el crecimiento demográfico probable proyectado hacia 1975, se ha podido estimar que la demanda de productos lácteos de todas clases, expresada en términos de leche fresca, alcanzará a 45 500 millones de litros. El porcentaje de este total que se consume en forma de leche fluida es probable que baje a cerca de 45 por ciento, siguiendo la tendencia universal a consumir proporciones cada vez mayores de leche en forma industrializada.

Todos los países latinoamericanos están en condiciones de producir de modo económico toda la leche fresca que necesitarán hacia 1975. No ocurre lo mismo con la leche que se consume con algún grado de industrialización, especialmente si se trata de queso y mantequilla. Sin embargo, los países de la zona templada pueden llegar a abastecer los déficit de leche industrializada de los demás países. Por estas razones se ha supuesto que cada país abastecerá el total de sus necesidades de leche fresca y que el conjunto de América Latina abastecerá todo el incremento de demanda de leche industrializada. Así pues, las importaciones desde fuera del área quedarían estabilizadas en su nivel actual.

d) *Azúcar*

El consumo aparente medio de azúcar en América Latina alcanzó a unos 5.1 millones de toneladas por año en 1954-56. En el mismo período la producción fue de 10.6 millones de toneladas. Los coeficientes de elasticidad de la demanda varían de país a país entre 0.2 y 0.9 con un promedio de 0.4 para toda la región. Los más altos se registran en los países de bajo consumo por habitante y donde el proceso de urbanización está determinando una sustitución de la panela por el azúcar semirrefinada o refinada. Recurriendo a esos coeficientes, se ha llegado a estimar que el consumo latinoamericano hacia 1975 será de unos 10.6 millones de toneladas. Por otra parte, las estimaciones de

la demanda extrarregional indican la posibilidad de exportar 8.8 millones de toneladas hacia el año indicado. América Latina puede alcanzar el nivel de producción necesario para satisfacer ambos objetivos, sobre todo si se realiza un esfuerzo por incrementar los rendimientos por hectárea y se mejoran los procesos de molienda.

e) *Café*

La producción promedia de café en los países de América Latina correspondiente al período 1954-56 fue de 1 933 500 toneladas por año, de las cuales el 27.3 por ciento (528 000 toneladas) se consumió en la región y el resto se exportó fuera de ella.

Los coeficientes de elasticidad de la demanda varían desde 0.2 en países de alto consumo por habitante a 0.8 en países no productores y de altos ingresos. Según estos coeficientes, la demanda de café en América Latina hacia 1975 alcanzará a 1.1 millones de toneladas. El comercio interlatinoamericano estará determinado en ese año por las importaciones que realicen los países no productores, cuya demanda se ha estimado en 86 000 toneladas, lo que equivale al 7.7 por ciento de la demanda global de la región. El crecimiento máximo previsible de la demanda extrarregional hacia 1975 indica la necesidad de exportar 2.8 millones de toneladas. En consecuencia, la producción hacia ese mismo año debería ser de 3.9 millones de toneladas, o sea, el doble que en 1954-56.

Para alcanzar ese objetivo de producción los países de América Latina cuentan al parecer con mano de obra y tierra suficientes. En cuanto a tierra, una alta proporción de la que se requiera se encuentra en las mismas fincas cafetaleras. Además, existen amplias posibilidades de mejorar los rendimientos mediante la tecnificación del cultivo.

f) *Arroz*

En 1954-56 el consumo aparente total de arroz en los países latinoamericanos fue de 5.3 millones de toneladas, prácticamente igual a la producción. Las importaciones de origen extrarregional alcanzaron a un promedio de 182 000 toneladas, de las cuales 147 000 las absorbió Cuba. Las exportaciones destinadas a fuera de la región llegaron tan sólo a 154 000 toneladas. El comercio interlatinoamericano, medido a través de las exportaciones, alcanzó a 17 000 toneladas. Todos los países latinoamericanos tienen condiciones adecuadas para producir este cereal y prácticamente todos han sido autosuficientes alguna vez. No se ven inconvenientes serios para que lo sean en el futuro.

Los coeficientes de elasticidad de la demanda son muy distintos en los diferentes países. En efecto, varían desde —0.1 a 1.0, con un promedio regional de 0.24. Los coeficientes más bajos suelen corresponder a los países de más alto consumo o de mayores ingresos por habitante. Si en el futuro se mantienen estos coeficientes, la demanda global de arroz de América Latina alcanzará a 10 millones de toneladas hacia 1975. Teniendo en cuenta que en todos los países hay programas para alentar la producción, es razonable suponer que todos serían autosuficientes y que hacia ese año habrían desaparecido las importaciones regulares de cualquier origen.

Para el resto del mundo se ha previsto una exportación de 800 000 toneladas hacia 1975. De esta manera los objetivos de demanda se llenarán con una producción de 10.8 millones de toneladas, que es superior en 104 por ciento a la obtenida en el período base.

g) *Bananos*

En 1954-56 el consumo aparente de bananos en los países de América Latina fue de 7.7 millones de toneladas anuales. En ese mismo período la producción media se estimó en 9.7 millones de toneladas. La diferencia entre el consumo y la producción corresponde a exportaciones extrarregionales; las interlatinoamericanas sólo fueron 191 000 toneladas, es decir, 2.5 por ciento del consumo aparente. Excepto la Argentina, Chile y el Uruguay, que no tienen producción y que son los únicos países latinoamericanos importadores, los demás son autosuficientes o exportadores netos.

Para estimar el consumo hacia 1975, se han tenido en cuenta, entre otros elementos de juicio, el crecimiento demográfico y el coeficiente de elasticidad de la demanda. Este último es 0.16 en promedio regional y varía desde 0 a 1.0, según los países. Los coeficientes más bajos corresponden a países productores de alto consumo por habitante y los coeficientes altos se encuentran en países de escaso consumo individual, cualquiera que sea su nivel de ingresos por habitante.

Con esos elementos se ha estimado la demanda global de bananos de América Latina hacia 1975 en 13.6 millones de toneladas, cantidad que se abastecerá íntegramente con producción regional. El comercio interlatinoamericano estará determinado por las importaciones de los tres países no productores ya mencionados, cuya demanda se calcula en 367 000 toneladas, o sea 2.7 por ciento de la demanda global de América Latina. Las exportaciones extrarregioles se han estimado en 3.1 millones de toneladas hacia 1975.

Los requisitos de producción para abastecer la demanda se cumplirían con 16.7 millones de toneladas, producción que es superior en 72 por ciento a la del período base. Parece no haber obstáculo para conseguir esos objetivos mediante la expansión de la superficie cultivada y, sobre todo, incrementando los rendimientos.

h) *Cacao*

La producción media anual de cacao en 1954-56 fue de 299 000 toneladas, de las cuales 114 000 se consumieron en América Latina y el resto se exportó a otros países del mundo. El comercio interlatinoamericano sólo fue de 19 000 toneladas, lo que equivale al 16.7 por ciento del consumo. Las importaciones de origen extrarregional apenas llegaron a 400 toneladas (en términos de cacao). Los principales países importadores fueron la Argentina y Colombia. El primero carece de un medio adecuado para la producción y el segundo tiene excelentes posibilidades de llegar al autoabastecimiento. Los demás países importadores —Chile, el Paraguay y el Uruguay— se encuentran en igual situación que la Argentina.

Los coeficientes de elasticidad de la demanda fluctúan, según los países, desde 0.5 a 0.8, con un promedio regional de 0.6. A base de estos coeficientes, y teniendo en cuenta el crecimiento demográfico probable, se ha estimado que la demanda hacia 1975 alcanzará a unas 265 000 toneladas. Se ha supuesto que Colombia y los demás países productores habrán logrado para entonces la autosuficiencia. De esta manera las importaciones interlatinoamericanas de cacao se limitarían a las que realizaran los cuatro países de clima templado de América del Sur. La demanda en todos ellos sería de 18 000 toneladas, o sea 6.8 por ciento del consumo proyectado para toda América Latina.

Las exportaciones extrarregionales se han estimado hacia 1975 en un máximo de 400 000 toneladas, o sea 116 por ciento sobre la cantidad exportada en 1954-56.

Por consiguiente, la demanda total requerirá una producción de 665 000 toneladas, que es superior en 122 por ciento a la que se obtuvo en el período base. Sería posible conseguir tales objetivos de producción sobre todo tecnificando el cultivo, que en explotaciones de diversos países ha demostrado la posibilidad de duplicar y a veces hasta cuadruplicar los rendimientos medios tradicionales. También es posible incorporar nuevas tierras en casi todos los países productores, aunque no se sabe en qué medida.

i) *Algodón*

Se ha podido estimar que el coeficiente de elasticidad de la demanda de los textiles que se fabrican con fibra de algodón es de 0.8 en promedio regional. Ello permite calcular en 1 655 millones de dólares la demanda correspondiente hacia 1975, en comparación con 634 millones en 1954-56.

Para proyectar las necesidades de fibra que abastecerían el consumo de textiles, se ha supuesto que América Latina no tendrá que hacer importaciones de este tipo de productos desde fuera de la región. En consecuencia, las necesidades regionales de fibra subirían a 1.7 millones de toneladas. Se prevé que las exportaciones extrarregionales pueden aumentar de 687 000 a unas 950 000 toneladas, por lo que la producción latinoamericana debería aumentar de 1 250 000 a 2 650 000 toneladas. Si se tiene en cuenta que casi todos los países productores cuentan con amplias posibilidades para expandir el área cultivada y para mejorar los rendimientos, parece factible alcanzar el incremento de producción de 112 por ciento requerido para satisfacer por completo la mayor demanda.

IV. El desarrollo regional equilibrado y el mercado común

El análisis precedente ha dejado en claro tres importantes conclusiones. En primer lugar, las perspectivas que ofrece la disponibilidad de divisas: aun en condiciones muy favorables de financiamiento externo, plantearán a América Latina la necesidad de acelerar notoriamente el proceso de sustitución de importaciones o de reducir su ritmo de desarrollo. En segundo lugar, en vista de que las sustituciones fáciles de realizar se han hecho ya y de que son grandes las exigencias de nuevas sustituciones, no parece posible llevarlas a cabo en toda la extensión necesaria para mantener el ritmo de desarrollo económico, a menos que se haga dentro de un mercado común. Finalmente, se ha podido demostrar que el crecimiento de la demanda de los productos que podrían afectar más severamente el equilibrio del balance de pagos con el resto del mundo es tan notable que no deja lugar a dudas respecto a la posibilidad de abastecerla regionalmente en una proporción importante, sin sacrificar las ventajas de la producción en gran escala. Queda por ver si sería posible conseguir que el comercio interlatinoamericano sea razonablemente equilibrado y permita a todos los países participantes, en orden a su propio desarrollo, obtener ventajas de la constitución del mercado común.

1. *El equilibrio del comercio interlatinoamericano*

En rigor, la determinación de las corrientes comerciales que se originarían dentro de un mercado común sólo se podría hacer mediante una investigación sobre las ventajas de localización que ofrecen los diversos países para los distintos tipos de productos cuya importación sería sustituida. En la imposibilidad de realizar por ahora un estudio de esa naturaleza, se ha procedido en forma provisional a aplicar un método de aproximaciones sucesivas: conociendo la dotación de recursos de cada país, la magnitud del mercado interno y su disponibilidad de divisas para importar desde fuera del área, se han proyectado, respecto a los productos analizados, las exportaciones que cada país podría realizar a la propia América Latina y cuánto tendría que importar desde la misma, aunque sin precisar su procedencia específica. Los resultados obtenidos en un primer cálculo han sido revisados hasta obtener el máximo equibrio compatible con los supuestos institucionales de que se ha partido.

Aplicando este procedimiento, que permite precisar órdenes de magnitud, se ha conseguido adquirir una idea ilustrativa del nivel y la composición probable del comercio interlatinoamericano hacia 1975. Como muestran las cifras del cuadro 17, sería radical el cambio en la composición del comercio. La maquinaria y el equipo, que actualmente se transan en cantidades ínfimas y sólo de modo ocasional, pasarían a ocupar el lugar más importante; el segundo lugar lo alcanzarían los productos químicos; también éstos sobrepasarían a los 11 productos agropecuarios principales, que contribuyen ahora con 45 por ciento del total del intercambio. En realidad, las cifras contenidas en el cuadro 17 no resultan sorprendentes si se tienen en cuenta todos los elementos pertinentes. Quizá lo más importante de todo es que los productos de sustitución más necesaria por razones de balance de pagos, son bienes cuya producción tiende a concentrarse regionalmente y ofrece muchas oportunidades de especialización.

Considérese, por ejemplo, el caso de la maquinaria. Los países de mercados muy pequeños no podrían alcanzar un alto grado de abastecimiento de sus necesidades, pero po-

Cuadro 17

AMERICA LATINA: NIVEL Y COMPOSICION DEL INTERCAMBIO INTRARREGIONAL EN 1954-56 Y PROYECCIONES PARA 1975

	Millones de dólares de importación		*Composición porcentual de la importación*	
	1954-56	*1975*	*1954-56*	*1975*
Maquinaria y equipo . . .	. . .	2 671	. . .	32.0
Automóviles para pasajeros	—	540	—	6.5
Acero y semimanufacturas.	51.2	764	6.8	9.2
Cobre y semimanufacturas.	3.3	180	0.4	2.2
Combustibles	195.8	879	25.9	10.5
Productos químicos. . . .	7.6	1 125	1.0	13.4
Papel y cartón	0.1	130	. . .	1.6
Textiles e hilados de algodón	7.9	360	1.0	4.3
Productos agropecuarios principales	338.8	1 083	44.9	13.0
Otros productos	151.7	605	20.0	7.3
Total	*756.5*	*8 337*	*100.0*	*100.0*

drían producir para la exportación, por encima de sus propias necesidades, varios tipos de maquinaria de precisión cuya producción requiere el empleo de mucha mano de obra. En cambio, los países de mercado amplio podrían producir, en exceso de sus necesidades internas, aquellos otros tipos en los que son importantes las economías de escala. Se ha estimado que estos últimos países contribuirían con alrededor del 80 por ciento del intercambio regional, para lo cual tendrían que destinar a la exportación alrededor del 44 por ciento de su producción interna. El 20 por ciento restante estaría formado por la exportación de países de mercados más pequeños, algunos de los cuales tienen ya una industria siderúgica básica, mientras que otros parecen contar con una mano de obra que se presta muy bien al adiestramiento para el trabajo de precisión. Gran parte de las importaciones originadas en el área —63 por ciento— sería también adquirida por los mismos países que exportarían las mayores cantidades de maquinaria. En realidad, no es previsible que los otros países adquieran en América Latina más de 1 000 millones de dólares de maquinaria, es decir, menos de un tercio de sus necesidades totales de importación de todo origen.

Los productos químicos se hallan en situación semejante. Aún más, es posible que prácticamente todos los países latinoamericanos puedan encontrar posibilidades de explotación de algunas líneas de producción en la vasta gama de productos que componen esa industria. Aunque casi todos podrán exportar productos químicos, quizá no hay más de tres que puedan ser exportadores netos. Sin embargo, por la misma naturaleza de muchos de estos productos, los porcentajes de abastecimiento nacional difícilmente podrán exceder de 80 por ciento de las necesidades totales en los países que tienen condiciones más favorables y de 60 por ciento en los de mercado pequeño, o que carecen de materias primas básicas. (Véase el cuadro 18.)

En cuanto a los automóviles no se prevé una difusión tan amplia del origen de la exportación interlatinoamericana, como en los dos casos anteriores. En efecto, su producción no ofrece tantas oportunidades para la especialización y hay limitaciones más severas tanto en lo que se refiere a la dimensión mínima de las plantas productoras como a la reducción de los costos a medida que se aumenta la escala de operaciones. Aunque varios países podrían abastecer con producción nacional por lo menos una parte de su consumo, posiblemente no más de tres o cuatro llegarían a ser exportadores a la propia América Latina.

El acero y el cobre están en una posición intermedia

Cuadro 18

AMERICA LATINA: PROYECCION DE LAS IMPORTACIONES TOTALES Y DEL COMERCIO INTRARREGIONAL DE PRODUCTOS QUIMICOS PARA 1975

(Millones de dólares de 1950)

	Importaciones totales			*Exportaciones regionales*
	Totales	*Del área*	*De fuera*	
Principales exportadores regionales. .	1 514	802	712	878
Otros países. . . .	501	323	178	182
Total.	*2 015*	*1 125*	*890*	*1 060*

entre los casos mencionados. Tanto en uno como en otro hay una tendencia a desarrollar la producción de artículos semielaborados en lugares cercanos a los centros de primera elaboración. Esto tiende a favorecer a los países productores de los minerales respectivos. Por otra parte, hay una serie de subproductos que pueden elaborarse económicamente cerca de los mercados consumidores. Varios países cuentan ya con esas facilidades de producción y otros se hallan en condiciones ventajosas para instalarlas en el futuro. Es probable que todos ellos exporten algo al mercado regional. Sin embargo, es posible que sólo lleguen a constituirse en exportadores netos los que son productores de mineral. (Véase ahora el cuadro 19.)

En materia de combustibles es relativamente sencilla la determinación de los posibles volúmenes de intercambio. Como hay bastantes informaciones respecto de las posibilidades de expansión de la producción de petróleo en todos los países que producen en la actualidad, y como se ha analizado el crecimiento de la demanda país por país, se tiene una noción aceptable de la magnitud de los saldos de que dispondrán los exportadores netos y de las necesidades de importación de los países deficitarios. (Véase el cuadro 20.)

En lo que respecta al carbón, se ha estimado que hacia 1975 las importaciones regionales alcanzarían a unos 300 millones de dólares. De esa suma, sólo una ínfima parte podría abastecerse de fuentes regionales, debido a los problemas que presentan los carbones latinoamericanos.

La proyección del intercambio regional de productos agrícolas merece un comentario más detenido, porque depende en gran medida del tratamiento que se les dé en el

Cuadro 19

AMERICA LATINA: PROYECCION DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE ACERO Y COBRE Y SUS PRODUCTOS SEMIELABORADOS PARA 1975

(Millones de dólares de 1950)

	Acero[a]				*Cobre*[a]			
	Importaciones			*Exportaciones intrarregionales*	*Importaciones*			*Exportaciones intrarregionales*
	Totales	*De fuera del área*	*Intrarregionales*		*Totales*	*De fuera del área*	*Intrarregionales*	
Exportadores netos	138	93	45	286	33	33	—	172
Importadores netos	1 549	830	719	348	239	59	180	—
Total	*1 687*	*923*	*764*	*634*	*272*	*92*	*180*	*172*

[a] Las transacciones de acero en el comercio intrarregional han sido valuadas en 175 dólares por tonelada para la importación y en 145 dólares para la exportación. Los valores correspondientes al cobre son 714 y 682.5 dólares.

Cuadro 20

AMERICA LATINA: PRODUCCION E INTERCAMBIO DE PETROLEO Y DERIVADOS EN 1953 Y 1955, Y PROYECCIONES PARA 1975

(Millones de toneladas)

	1953	*1955*	*1975*
Consumo regional	39.9	47.3	201
Producción	115.8	141.5	353[a]
Exportación extrarregional	87.9	99.5	160
Importación extrarregional	12.0	15.8	8
Importación regional	7.1	8.6	58

[a] La estimación del incremento de producción se ha hecho en términos del incremento de la demanda. Por los recursos de que dispone la región podría producir mucho más.

mercado común. Para ilustrar la naturaleza de los problemas que se pueden crear si se adoptan distintos tipos de tratamiento se han hecho dos hipótesis. En la primera cada uno de los países de América Latina llevaría al máximo los esfuerzos por autoabastecerse que le permiten sus recursos productivos. En la segunda hipótesis cada cual trataría de aumentar la producción de los distintos rubros de la agricultura, pero sin intentar agotar sus posibilidades de producción. En el primer caso el comercio interlatinoamericano de esos productos sólo aumentaría en 10 por ciento sobre el nivel que se registró en 1954-56. En el segundo el aumento sería de 3.7 veces. (Véase el cuadro 21.)

Si los países latinoamericanos optan por un autoabastecimiento máximo, el limitado intercambio regional se reduciría a los productos de origen tropical, que los países de clima templado tendrían que seguir comprando por carecer de condiciones para producirlos. De los productos templados, sólo continuarían intercambiándose el trigo y las lanas, aunque en cantidades no mucho mayores que ahora. Las carnes de todo tipo, los productos lácteos y las oleaginosas desaparecerían del comercio interlatinoamericano.

Cuadro 21

AMERICA LATINA: PROYECCIONES ALTERNATIVAS DE LA IMPORTACION INTRARREGIONAL DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS SELECCIONADOS PARA 1975

(Millones de dólares de 1950)

	1954-1956	*1975*	
		Máximo autoabastecimiento	*Protección moderada*
Total	297.2	326	1 083
Trigo	107.9	131	447
Arroz	3.6	—	—
Azúcar	41.6	32	35
Café	43.6	62	95
Cacao	11.3	8	11
Bananos	35.6	50	68
Carne bovina	11.3	—	71
Carne ovina	1.0	—	3
Carne porcina	1.5	—	3
Productos lácteos	3.9	—	249
Algodón	35.9	43	101

NOTA: Las cifras de este cuadro relativas al período 1954-56 no coinciden con otras que se citan en este trabajo porque el cálculo se ha hecho reduciendo todos los volúmenes de importación a su equivalente en producto primario.

Una decisión en ese sentido tendría dos importantes consecuencias que no son deseables. En primer lugar, los países tropicales se verían forzados a evitar el incremento del consumo por habitante en trigo, carnes, leche y productos lácteos. Por su parte, los países de clima templado tendrían que evitar los incrementos de consumo de banano, café, cacao y azúcar, y en dos casos también el de algodón. La segunda y más importante de las consecuencias aludidas es que los países de clima templado exportadores de productos agrícolas se encontrarían en serias dificultades para mantener el equilibrio de sus pagos. Los productos agropecuarios estudiados constituirían el 40 por ciento de las exportaciones interlatinoamericanas de esos países si todos los demás adoptaran una política de autoabastecimiento limitada. En cambio, la adopción de una política de máxima autosuficiencia reduciría dichas exportaciones aproximadamente en 25 por ciento y no se ve que haya otros productos no agrícolas que pudieran sustituirlos para mantener el nivel de su comercio.

Como es natural, la reducción de las exportaciones de un país, o de un grupo de países, afecta a las de todos los demás. Cabe estimar que la reducción del intercambio de productos agrícolas que acarrearía la adopción de una política de protección extrema —que alcanzaría a unos 450 millones de dólares— puede provocar la reducción de unos 1 500 millones de dólares en el total del intercambio. Una parte muy importante de esa suma correspondería a exportaciones de los propios países que adoptaran esa protección extrema. En otras palabras, esos países producirían una mayor cantidad de productos agrícolas que sí limitan la protección, pero producirían menos de otros productos exportables respecto a los cuales la productividad del capital y la mano de obra es mayor que en los productos agrícolas protegidos. Ello haría muy difícil mantener el ritmo de desarrollo histórico de América Latina.

Además de las consideraciones anotadas en las páginas anteriores sobre magnitud del mercado, dotación de recursos y disponibilidad de divisas para importar desde fuera de la región, hay otro factor importantísimo que debe tenerse presente para apreciar el nivel probable del intercambio regional y los cambios que puede ofrecer en su composición: los desajustes de la estructura productiva que pueden resultar de una reducción de las restricciones.

La cuestión de la naturaleza y magnitud de los desajustes debe considerarse al mismo tiempo en función de varios factores. Quizá estén entre los más importantes la velocidad con que crece la demanda interna y el grado en que ésta es abastecida en la actualidad por la propia América Latina. Considérese, por ejemplo, el grupo de papel y cartón, cuya demanda no es de las que crecen con mayor rapidez. La demanda regional actual, de 370 millones de dólares, se prevé que aumentará a 1 540 millones por año hacia 1975. También serán muy grandes, según se vio, los incrementos de la demanda de maquinaria, automóviles, acero y sus manufacturas, cobre y sus manufacturas. Por grandes que sean sus ventajas para la producción de esos artículos, ningún país latinoamericano estaría en condiciones de monopolizar el mercado de la región. El esfuerzo de inversión necesario para ello sería tan enorme que distorsionaría por completo la estructura de precios y de producción del país que lo intentara. Por eso se puede afirmar con cierta seguridad que en el caso de aquellos productos, o grupos de productos, en que coinciden una baja proporción de abastecimiento regional y un rápido incremento de la demanda, la creación de un mercado común irrestricto no originaría desajustes de significación. Los problemas que

pueden crearse en algunos rubros específicos dentro de los grupos mencionados cabe corregirlos por los medios que ha recomendado el Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano.

Distinta es la situación de los textiles de algodón, por ejemplo. En este caso los porcentajes de abastecimiento de origen local son muy altos en varios países y los costos muy dispares. El establecimiento súbito de un mercado irrestricto provocaría serios desajustes en muchos países pequeños, pero sobre todo en los que operan a base de fibra importada. Además, habría a la larga una fuerte tendencia a la concentración regional de la producción en aquellos países productores de fibra que cuentan con un gran mercado interno.

En los productos químicos —sobre todo los farmacéuticos— también pueden producirse desajustes a corto plazo, y a largo plazo tendencias a la concentración regional. Sin embargo, estos productos muestran notables diferencias con los textiles de algodón. En efecto, aunque el crecimiento de la demanda es grande, en lo que se refiere a la industria química propiamente tal, hay muchos rubros específicos cuya localización la determina la de las materias primas más bien que la cercanía del mercado consumidor, y en cuanto a los productos farmacéuticos las economías a escala no parecen muy importantes. El peligro de una concentración exagerada de la industria química puede provenir más bien de la tendencia a monopolizar la producción, fenómeno corriente en esta industria debido al secreto de los procedimientos de alta complejidad técnica que se emplean en muchas de sus ramas.

En los productos agrícolas se presentan situaciones variadas. El mercado común podría provocar desajustes serios, pero de menor magnitud de lo que se suele creer. Es posible que ningún país latinoamericano esté en condiciones de mantener su actual nivel de producción triguera frente a una competencia irrestricta de parte de la Argentina y el Uruguay. Por otra parte, el incremento que se prevé en la demanda de trigo —de 10.3 a 20.3 millones de toneladas— no podrían abastecerlo totalmente esos dos países productores por grandes que fueran sus esfuerzos. Por consiguiente, tanto en este caso como en el de la carne de vacuno, que está en situación algo similar, el establecimiento del mercado común provocaría en un comienzo la reducción parcial de la producción de los países de costos más altos; más adelante conduciría al mejoramiento de la relación de precios del intercambio en favor de los países exportadores y, en virtud de ello, al restablecimiento de la protección en los que son deficitarios.

Todas las consideraciones mencionadas han sido tomadas en cuenta para estimar la magnitud probable del intercambio comercial de cada país latinoamericano con el resto de la región. Se ha supuesto así que se tomarían medidas para proteger en cierta medida la producción local de productos químicos; que el intercambio de textiles de algodón se limitaría a los tipos más especializados, y que en cada país se protegería un incremento razonable de la producción local de los productos agrícolas que usualmente participan del comercio internacional. A base de estos supuestos, del conocimiento de la disponibilidad de divisas para importar desde fuera del área y de los ritmos de desarrollo de cada país, se concluye que los países de mercado pequeño —como era de esperar— tenderán a tener un déficit con el resto de América Latina. No obstante la pequeñez de sus mercados, ese déficit no se presentaría si se concede a esos países el tratamiento preferencial recomendado por el Grupo de Trabajo.

Las economías de aglomeración y escala tienden por sí mismas a facilitar el rápido crecimiento de las áreas más desarrolladas. Este es, sin duda, un elemento importante en la determinación de los déficit que resultan de las proyecciones contenidas en este estudio, pero también es el reflejo de los arreglos institucionales que se han supuesto. Si, por ejemplo, la industria textil algodonera de los países pequeños recibiera un tratamiento preferencial en los mercados grandes, es muy posible que estuviera en condiciones de aprovechar una proporción mucho mayor de los 1 000 millones de dólares en que se incrementará la demanda de este tipo de productos. También podrían encontrarse incrementos de exportación en la industria alimenticia. Ambos, alimentos y textiles, podrían ser suficientes para conseguir el equilibrio comercial de los países menos desarrollados. Asimismo puede constituir un auxiliar importante la política que se adopte en materia de fletes. Una participación activa de los países pequeños en el negocio de fletes de un comercio que, medido por las exportaciones, alcanzaría a unos 7 200 millones de dólares, contribuiría en forma notable al equilibrio de los pagos interlatinoamericanos.

Podría pensarse igualmente en la búsqueda del equilibrio del comercio de esos países reduciendo sus importaciones. Sin embargo, los déficit son en gran medida el reflejo de las necesidades de estos países en maquinaria, combustibles, acero y automóviles. Una reducción de la importación de estos productos que no se tradujera en un déficit con otras áreas conduciría —excepción hecha de los automóviles— a la reducción de su ritmo de crecimiento. También se ha analizado el efecto que sobre los déficit de los países de mercado pequeño podría tener la restricción de las importaciones de productos agrícolas, y se ha llegado a la conclusión de que no ayudaría a resolverlos. En cambio, como se dijo antes, haría imposible el equilibrio entre los países de mercado amplio.

2. *El equilibrio del desarrollo regional*

El establecimiento de un mercado común provoca siempre preocupaciones respecto a la suerte que pueden correr los miembros más débiles de la asociación. Estas preocupaciones se fundan en la experiencia nacional e internacional. El período del liberalismo económico internacional presenció un fenómeno de desarrollo rápido en algunos países y lento en otros, pero también de estancamiento y retroceso en varios. Dentro de cada país —que es un pequeño mundo sin fronteras— se observa asimismo que mientras algunas regiones crecen rápidamente, otras lo hacen con lentitud o se estancan.

La experiencia universal y nacional tiene fácil explicación: hay regiones con mejores condiciones que otras para desarrollarse. Entre esas condiciones —además de los recursos naturales, la organización y las actitudes sociales—, figuran en lugar destacado las economías de aglomeración y de escala. Donde hay muchas y variadas industrias suele ser posible instalar otra a menor costo que si se instala en un sitio aislado. Donde hay muchas y variadas industrias suele haber un alto poder de compra que permite producir a escalas mayores que en donde el poder de compra es menor. Por eso se dice que, una vez alcanzado cierto nivel de desarrollo, se crean fuerzas que lo autogeneran.

Si se intenta desarrollar un país o un conjunto de países tomando en consideración estricta el criterio de economicidad para escoger la localización de las nuevas industrias —principio según el cual la localización escogida debe ser

aquélla donde los costos de producción sean más bajos—, el ritmo de desarrollo *del conjunto* del país será el más alto posible con una cuantía dada de recursos. Sin embargo, debe observarse al mismo tiempo que, mientras mayor sea el rigor con que se observe ese principio, más dispares serán los ritmos de crecimiento de las distintas zonas del país o del conjunto de países, y ello por las razones mencionadas antes.

La disparidad de los ritmos de crecimiento de las zonas en que se distribuyan las actividades con ese criterio de economicidad puede ser tan grande que conduzca al estancamiento de alguna muy populosa. En tal caso puede ser necesario prescindir del criterio mencionado y localizar las nuevas industrias en las diferentes zonas de modo que no se produzcan estancamientos. Esta decisión traerá como consecuencia que el país en su conjunto crezca menos que si se respeta rigurosamente la economicidad, pero el ingreso quedará mejor distribuido entre las distintas zonas. La diferencia entre los ritmos de crecimiento que se alcanzan en ambos casos, representa el precio que el país debe pagar por la realización de un proceso de desarrollo regionalmente más equilibrado. El raciocinio es igualmente aplicable al mundo entero o a una región formada por muchos países. Cuanto mayor sea el grado de homogeneidad que se intente conseguir en los ritmos de crecimiento de las heterogéneas zonas de un país o de los heterogéneos países de una región, tanto mayor será ese precio. Habrá un punto en que el sacrificio de producción del conjunto sea tan grande que no valga la pena insistir en una mayor igualdad de los ritmos de crecimiento zonal. En suma, siempre que se trate de desarrollar un país o una región compuesta de países heterogéneos, habrá que decidir en qué medida se está dispuesto a sacrificar el crecimiento del todo en favor de una mayor igualdad del crecimiento de las partes.

Si no se pone traba alguna a la localización elegida por los inversionistas privados, el crecimiento de un conjunto heterogéneo —llámese país o región— conducirá a una constelación única de ritmos de crecimiento de las partes que lo forman. ¿A través de qué mecanismo se configura esa constelación? El más importante de todos es el de los saldos del comercio entre las distintas zonas.

Supóngase que sólo haya dos regiones dentro de un país: una central y desarrollada, y otra periférica y no desarrollada. Al crecer la región central a una velocidad determinada, crecería su demanda de productos de la periferia, es decir, se expanden las exportaciones de la periferia. Esto acarrea a su vez un aumento de los ingresos de la periferia y de sus importaciones desde el centro. Si el incremento de estas últimas es más rápido que el de las exportaciones que envía hacia el centro, se crea en el comercio intrarregional un saldo en contra de la periferia que reducirá en ella la demanda monetaria y, en consecuencia, el incremento de ingresos provocado por la expansión de las exportaciones. La reducción llegará hasta el punto en que el incremento de los ingresos de la periferia provoque en la demanda de importaciones que sean estrictamente iguales a los que experimentan sus exportaciones. Las diferencias de crecimiento de los ingresos de ambas regiones dependen, en consecuencia, de dos factores: *a)* la relación entre la elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones en cada región, y *b*) la influencia que ejerzan las exportaciones en el crecimiento de esa demanda. Esta afirmación también es válida si se trata de un país con varias regiones: sus ritmos de crecimiento respectivos estarán relacionados e influidos entre sí por los saldos del comercio intrarregional. Visto desde otro ángulo, ello equivale a afirmar que uno de los principales mecanismos que aseguran el equilibrio del comercio intrarregional en condiciones de completa libertad es la diferenciación de los ritmos de crecimiento de cada una de las zonas o regiones que componen el conjunto. Si una de esas zonas muestra un déficit persistente en su intercambio con las otras, ello indica que está creciendo demasiado rápidamente con respecto a las demás; en cambio, un saldo favorable persistente muestra que su crecimiento es muy lento.

La constelación de ritmos de crecimiento a que conduce el equilibrio del comercio intrarregional realizado en plena libertad puede considerarse insatisfactoria en un caso dado. Si se desea un desarrollo más rápido para las regiones que crecen con lentitud, habrá que encontrar algún modo de evitar que se produzca el déficit en su balance de pagos. Para conseguirlo hay varios caminos, aunque la aplicación de algunos de ellos puede estar vedada dentro de un país. En primer lugar, las regiones que crecen más rápidamente pueden estimular los movimientos de capital hacia las que crecen más lentamente, ya sea por medio de transferencias gratuitas, o de préstamos e inversiones. Dentro de un país la provisión de obras y servicios públicos en la región deficitaria por un valor mayor que los impuestos que paga al gobierno central es una manera de realizar transferencias gratuitas. En segundo lugar, las regiones con superávit pueden aumentar su demanda de importaciones provenientes de aquellas otras en que el déficit opera sobre el mecanismo de los precios. Una reducción de esos precios —si la demanda es sensible a sus cambios— puede aumentarlos. Es posible reducir los precios bajando los impuestos de importación u otros que puedan afectarlos, o reduciendo las tarifas de transporte. En tercer lugar, pueden afectar esa demanda acelerando su propio ritmo de crecimiento. Por ejemplo, si un crecimiento del centro a un ritmo anual del 3 por ciento resulta en un crecimiento de la periferia de 1.5 por ciento, y el mínimo aceptable es de 2 por ciento, el centro tendrá que crecer al 4 por ciento si no se prefiere otro tipo de medidas.

Por su parte, las regiones que registran déficit pueden disminuir su demanda de importaciones recurriendo también al mecanismo de los precios y provocando así la sustitución por producción regional de importaciones provenientes de las áreas con superávit. Si se recurre a este último procedimiento, el equilibrio del comercio se conseguirá al nivel más bajo posible, determinado por el valor de las exportaciones de la periferia y también al ritmo de crecimiento más bajo del conjunto de la región, pues será menos rigurosa la aplicación del principio de economicidad. En cambio, si se recurre a la reducción de las tarifas en el centro, el comercio se equilibrará a su nivel más alto y el ritmo de crecimiento del conjunto no se verá afectado desfavorablemente. El centro importará ahora más y seguirá exportando igual que antes. Para él, el único cambio consistirá en que no se continuará acumulando activos que antes pertenecían a la periferia. Sin embargo, puede ocurrir que la demanda del centro de productos tradicionales exportados por la periferia sea muy insensible a los cambios en los precios. En ese caso, ambas regiones tendrán que encontrar un mecanismo que permita a la periferia ir modificando la estructura de sus exportaciones.

Los caminos señalados no se contraponen. Es posible modificar las estructuras del comercio y, al mismo tiempo, proporcionar una corriente de capitales hacia la periferia. En relación con esto último, hay que distinguir con cla-

ridad entre la provisión de capital a largo plazo y los tipos de crédito a corto plazo que en un mercado común pueden abastecer una unión de pagos. Se repite aquí la necesidad que en cierta medida satisfacen internacionalmente el Banco Internacional, por una parte, y el Fondo Monetario Internacional, por la otra.

La significación práctica de los breves comentarios anteriores es importante para dilucidar los problemas que se plantean al tratar de establecer un mercado común. Se deduce de ellos, en primer lugar, que las ventajas y desventajas que cada país puede derivar del mercado común no deben ser juzgadas por las diferencias en la velocidad de desarrollo que puede experimentar cada miembro de la asociación con respecto a los demás. El verdadero patrón es la diferencia en la velocidad de desarrollo que cada cual podría alcanzar dentro del mercado y fuera de él.

Se ha hecho una estimación muy burda, y sólo con propósitos ilustrativos, de lo que podría significar para cada país latinoamericano su participación en el mercado común. Con este objeto se ha proyectado el producto bruto interno posible para cada país hacia 1975 si el mercado no se organiza. La proyección se ha basado en las perspectivas de exportación, en la cuantía de las sustituciones que cada país puede realizar contando con su propio mercado, y en la cuantía de los préstamos e inversiones con que podría contar, estimando los tres factores de acuerdo con iguales supuestos de modificación en su composición y cuantía que los utilizados para la proyección del desarrollo que podría experimentar dentro del mercado común. Por otra parte, se ha proyectado el producto bruto interno que cada país podría alcanzar dentro del mercado común, tomando en cuenta iguales elementos, pero considerando además la necesidad de conseguir cierto grado de equilibrio en el comercio interlatinoamericano.

De acuerdo con esas estimaciones, el producto bruto global de América Latina crecería hacia 1975 en cerca de 50 por ciento más si se establece el mercado común, y también crecería más el producto bruto de cada uno de los países miembros. Las estimaciones han confirmado además una apreciación empírica: los países de mercado más pequeño y aquellos otros que, cualquiera que sea la magnitud de su mercado, pueden tener mayores dificultades para expandir sus exportaciones tradicionales al resto del mundo, serán los que se beneficien relativamente más del establecimiento del mercado común, siempre que se les reconozca y compense de algún modo por las desventajas competitivas que tendrían que afrontar. Gracias al mercado común, esos países pueden conseguir un incremento de no menos de dos tercios en su producto bruto total. Los demás es posible que logren una ventaja entre uno y dos quintos.

En general, puede decirse que la ausencia de un mercado común afecta más el desarrollo de los países pequeños que el de los grandes; en cambio, el establecimiento de ese mercado mejora las perspectivas de ambos y reducirá la disparidad de las posibilidades de crecimiento siempre que se reconozca a los países pequeños el tratamiento preferencial que ha sugerido el Grupo de Trabajo. Si así ocurriera, habría países pequeños que podrían crecer a un ritmo mayor que los grandes. Por otro lado, la causa de la eventual diferencia en los ritmos de crecimiento por habitante a favor de los países de mercado grande no reside tanto en la influencia que pueda ejercer sobre ellos el mercado común como en el hecho de que el ritmo de crecimiento demográfico suele ser más alto en los países cuyo ingreso por habitante es más bajo. En América Latina la mayoría de los países de mercado pequeño tienen un bajo ingreso por habitante, aunque —como lo demuestran el Brasil y México— no todos los países que se encuentran en ese caso tienen un mercado pequeño. Si el mercado es pequeño, un rápido crecimiento demográfico combinado con un alto crecimiento del ingreso por habitante resulta en un crecimiento insostenible del producto bruto. Por esas razones, la diferencia en los ritmos de crecimiento del producto global entre los países de mercado pequeño y grande es probable que sea mucho menor que la diferencia de crecimiento del producto por habitante. Hay varios países de mercado pequeño cuyo producto global también podrá crecer tanto como el de países grandes gracias al mercado común. Si en esos países se encuentran nuevas líneas de actividad que signifiquen para ello mayor potencialidad de desarrollo, su participación en el mercado común, lejos de ser inconveniente para su aprovechamiento intensivo, lo estimulará. Además, en la medida en que el proceso de integración regional vaya acompañado de movimientos demográficos más intensos desde las zonas de más lento a las de más rápido crecimiento económico, tenderán a reducirse las eventuales diferencias de los ritmos de crecimiento por habitante.

C

LA ZONA DE LIBRE COMERCIO

E/CN.12/C.1/11/Add.1

20 de abril de 1959

INTRODUCCION

La Secretaría ha venido celebrando una serie de reuniones de consulta sobre política comercial para considerar determinados problemas del comercio interlatinoamericano que son comunes a ciertos países de América Latina. Entre los días 6 y 17 de abril de 1959 tuvo lugar en Santiago una nueva reunión de ese tipo. A ella asistieron a título personal algunos especialistas en política comercial de la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, que prosiguieron, conjuntamente con la Secretaría, los trabajos iniciados en una reunión anterior celebrada en agosto-septiembre de 1958.[1] En las páginas que siguen se recoge el acta de la reunión, acompañada de los anexos pertinentes.

En esta ocasión, y partiendo de bases elaboradas previamente por la Secretaría, se preparó un proyecto de acuerdo de zona de libre comercio. (Véase el anexo III.) Si lo adoptaran los respectivos gobiernos, reemplazaría a varios de los convenios bilaterales que han venido rigiendo el intercambio entre países meridionales de América Latina. Tales convenios se han vuelto ineficaces, sobre todo a causa de la reciente transformación de los sistemas cambiarios de la Argentina y Chile y de la aplicación de un nuevo arancel aduanero en el Brasil. Ello ha hecho resaltar la urgencia de adaptarlos a las normas de tendencia multilateral en que se inspiran esas reformas y, al mismo tiempo, de abrir cauce a nuevas corrientes comerciales, particularmente al intercambio de manufacturas.

En la elaboración del proyecto de zona de libre comercio, la reunión de Santiago observó asimismo la conveniencia de tomar en cuenta las situaciones establecidas por los tratados comerciales vigentes con terceros países y con las reglas del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Este responde al propósito de procurar que los objetivos perseguidos con el establecimiento de la zona de libre comercio se obtengan sin desmedro de otro fundamental: el acrecentamiento del comercio exterior global de América Latina con el mundo.

Con respecto al proyecto elaborado en la reunión de Santiago hay que señalar también otro aspecto: para que el acuerdo de zona de libre comercio surta los efectos deseados, y pueda reemplazar a los antiguos instrumentos bilaterales, es menester presentarlo al GATT. Conviene recordar a este propósito que los trámites preliminares para esa presentación se iniciaron en Ginebra en octubre de 1958, con el propósito de proseguirlos una vez que el proyecto elaborado en el plano técnico por la reunión de Santiago fuera considerado por los respectivos gobiernos en sus aspectos político y diplomático.

Es interesante puntualizar asimismo que el proyecto va acompañado de varias recomendaciones emanadas del propósito de facilitar desde ahora la participación en el acuerdo de los demás países latinoamericanos que deseen incorporarse a la zona de libre comercio. (Véanse especialmente a este respecto los párrafos 12 y 13 del acta de la reunión.) A tal fin el proyecto reconoce la posibilidad de efectuar en el futuro negociaciones motivadas por la incorporación de nuevos países. También prevé la eventual transformación del instrumento en otro más amplio. Este bien podría ser el acuerdo general constitutivo del mercado común latinoamericano, conforme a las bases que los gobiernos establezcan a ese efecto, luego de considerar las proposiciones hechas al respecto por el Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano en su reciente reunión celebrada en México en febrero de 1959.[2]

La reunión de Santiago tiene importancia para la colaboración práctica interlatinoamericana en el plano de la expansión del comercio y de la integración económica. En efecto, los consultores de la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay informaron en la reunión que sus países han decidido adherirse al Protocolo preparado en Río de Janeiro en la segunda reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales efectuada en noviembre de 1958.[3] Como se sabe, dicho Protocolo establece una agencia para la compensación multilateral de saldos bilaterales, como primer paso hacia la multilateralidad de pagos en el área. Prevé también que la agencia pueda comenzar sus labores con un mínimo de cuatro adhesiones. La decisión adoptada al respecto por los gobiernos de los cuatro países mencionados permitirá, pues, iniciar los trabajos de la agencia. Como se recordará, por acuerdo de la segunda reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales, la sede de dicha agencia será la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, la que aceptó provisionalmente atender este cometido mientras no adopten providencias definitivas al respecto los países correspondientes.

[1] Véase el documento E/CN.12/C.1/11, en que se recogen las actas de esa primera reunión de Santiago, y de la celebrada en Bogotá (Colombia) entre el 13 y el 18 de noviembre de 1958, con expertos de el Ecuador, Colombia y Venezuela. Estos últimos volvieron a reunirse en Caracas (Venezuela) del 2 al 7 de mayo de 1959 (E/CN.12/C.1/11/Add.2).

[2] Véase la segunda parte de la sección A del presente volumen, pp. 31 *ss.*

[3] Véase E/CN.12/C.1/10. El texto del Protocolo puede consultarse en el anexo IV de esta sección, pp. 89 *ss.*

CONSULTAS SOBRE POLITICA COMERCIAL

Acta resumida de la reunión celebrada en la sede de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas en Santiago de Chile

(6-16 de abril de 1959)

Objetivos principales de la reunión

1. Para proseguir los trabajos iniciados en la reunión de igual carácter realizada en Santiago entre el 26 de agosto y el 1º de septiembre de 1958, en la sede de la Comisión Económica para América Latina se celebró en la misma ciudad, entre los días 6 y 15 de abril de 1959, una nueva reunión de consulta sobre política comercial entre la Secretaría de la Comisión y expertos en el ramo de países del sector meridional. La invitación hecha a los expertos por la Secretaría se fundó en el párrafo 4 de la Resolución 69 (V) de la Comisión.

La reunión tuvo por objeto principal estudiar las bases de un proyecto de acuerdo multilateral que la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay proyectan elaborar para resolver problemas urgentes. Estos problemas se relacionan con las reformas sustanciales introducidas hace poco por algunos países del mencionado sector meridional en sus sistemas aduanero y cambiario.

Como efecto de las reformas, se ha hecho claro que en resguardo de los intereses del comercio resulta indispensable reestructurar cuanto antes los acuerdos bilaterales existentes entre los países mencionados, para adaptarlos a las modalidades de tendencia multilateral surgidas de dichas reformas y propender a la integración económica. Por ello, y tomando también en cuenta la posible formación del mercado común latinoamericano, se tuvo presente la conveniencia de dar al proyecto de acuerdo una estructura cuya flexibilidad facilite su ampliación a un número creciente de países y productos.

Asistencia

2. Con el carácter de expertos y consultores de la Secretaría de la Comisión —y no de representantes de sus gobiernos— asistieron a la reunión los siguientes señores:

Argentina

Consultor: *Adolfo España Sola,* Subsecretario de Comercio
Asesores: *Roberto T. Alemann,* Asesor del Gabinete del Ministerio de Economía
Arnaldo Musich, Asesor del Ministro de Relaciones Exteriores
Ovidio S. Ventura, Asesor del Gabinete del Secretario de Finanzas
Horacio Doval, Subjefe del Departamento de Conferencias y Organismos Internacionales del Ministerio de Comercio
Carlos Vaillati, Consejero Económico de la Embajada de la República Argentina en Chile

Brasil

Consultor: *Edmundo Barbosa da Silva,* Jefe del Departamento Económico y Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores
Asesores: *Gerson Augusto da Silva,* Presidente del Consejo de Política Aduanera
Paulo Cabral de Mello, Subjefe de la División Económica de América del Ministerio de Relaciones Exteriores
Othon Guimaraes, Secretario de la Embajada del Brasil en Chile

Chile

Consultores: *Fernando Illanes,* Director del Departamento Económico del Ministerio de Relaciones Exteriores
Samuel Radrigán, Jefe del Departamento de Comercio Exterior y Rentas del Ministerio de Hacienda
Asesores: *Gustavo Valdivieso,* Jefe del Departamento América del Ministerio de Relaciones Exteriores
Hernán Gutiérrez, Subjefe del Departamento de Estudios del Ministerio de Relaciones Exteriores

Uruguay

Consultores: *Crisólogo Brotos,* Director Adjunto del Departamento de Política Económica del Ministerio de Relaciones Exteriores
Roberto González Casal, Asesor del Ministerio de Hacienda

Por su parte, la Secretaría estuvo representada por los señores:

Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva
Alfonso Santa Cruz, Secretario de la Comisión
Esteban Ivovich, Director de la División de Política Comercial y Secretario de la reunión
Santiago Macario y *Alberto Solá,* asesores.

Gestiones ante el GATT

3. La reunión se ocupó en primer término de la situación de las gestiones que, en cumplimiento de iniciativas emanadas de la reunión anterior, y siguiendo la Declaración firmada en Río de Janeiro el 26 de agosto de 1958 por once países latinoamericanos, fueron emprendidas ante el GATT con el fin de obtener su reconocimiento para instaurar las preferencias inherentes al acuerdo proyectado y cuya aceptación por el GATT también facilitaría en gran medida a su hora el establecimiento del mercado común.

Al respecto, el 22 de noviembre de 1958 fue formulada

oficialmente una comunicación a las Partes Contratantes del GATT, anunciando el propósito de presentar en definitiva la materia a su consideración, una vez finalizado el acuerdo concreto del caso entre los respectivos gobiernos. Las Partes Contratantes del GATT en su 13º período de sesiones tomaron nota con simpatía de la comunicación, poniendo de relive su deseo de prestar la debida asistencia.

4. En relación con este asunto el Consultor don Edmundo Barbosa da Silva hizo la exposición cuyo texto resumido se recoge —por acuerdo de la reunión— en el anexo número I de la presente acta. (El anexo II contiene el texto del memorándum de 26 de agosto de 1958 del Gobierno de los Estados Unidos, mencionado en esa exposición.)

Los consultores de países miembros del GATT estuvieron acordes en hacer presente a sus respectivos gobiernos que pasó la oportunidad de considerar la iniciativa surgida en el seno de ese órgano, en cuanto a constituir un comité de observación *(standing committee)* para centralizar las consultas con países latinoamericanos sobre establecimiento de un acuerdo de integración económica.

La oportunidad ha pasado —estimó la reunión—, pues el avance ya hecho por los países latinoamericanos respectivos para concretar un acuerdo multilateral les permitirá presentarlo al GATT en fecha relativamente próxima y en tal caso, para su consideración por ese organismo, lo adecuado podría ser, no la constitución del comité de observación, sino del grupo de trabajo usual dentro de los procedimientos del GATT si tal grupo fuere estimado necesario por sus Partes Contratantes.

Alcance del término "liberalización"

5. En correspondencia con la preparación del proyecto de acuerdo se esclareció en primer término el alcance que sería adecuado dar al término "liberalización".

Un consultor recordó que, siguiendo las prácticas de la OECE, en Europa se ha hecho corriente entender por liberalización la eliminación total o parcial de las trabas y restricciones de carácter no aduanero, pero sin comprender en el concepto al comercio estatal, pues es obvio que su carácter lo deja fuera del alcance de las medidas de esa naturaleza.

Otro consultor señaló que en el Brasil "liberalizar" enuncia la disminución de trabas aduaneras y de otro tipo, en tanto que por "liberar" quiere significarse la total eliminación de ellas.

Como el diferente valor dado al término podría llevar a confusiones cuando el acuerdo se presente al GATT en Ginebra, hubo consenso en la reunión en que convenía eliminar en lo posible de su texto el término "liberalización", especificando en cada caso que se trata de la reducción y eliminación de derechos aduaneros o de las restricciones de otro carácter, según correspondiere.

Tipos de instrumento

6. Un consultor señaló que era importante examinar cuál de estos tres caminos sería mejor seguir para acercarse a los objetivos perseguidos: *a)* la negociación bilateral; *b)* la negociación bilateral, pero dando a sus resultados carácter multilateral mediante la observancia de la cláusula incondicional de más favor entre los países participantes, o *c)* la zona de libre comercio.

Dejando de lado el primero —que no estaría de acuerdo con las tendencias presentes—, indicó que era del caso examinar los dos segundos. Y agregó que cabe preguntarse al respecto si están ya dadas las condiciones para iniciar la constitución de una zona de libre comercio, formando para ello un plan y programa concretos, o si sería preferible limitarse por ahora a un arreglo provisional por unos cinco años, a fin de acumular experiencia, permitir en el ínterin la reestructuración de los aranceles aduaneros y preparar con todo ello el terreno para convenios de mayor alcance. Acaso una fórmula como la esbozada —que en realidad sería de negociaciones bilaterales cuyos resultados tendrían alcance multilateral— podría sostenerse ante el GATT con razonables posibilidades de éxito. Sería éste un tipo de instrumento especial que encontraría cabida dentro del artículo 25, párrafo 5, a) del texto del GATT, a cuyas Partes Contratantes es dado, mediante dicho artículo y los votos a favor de los dos tercios de ellas, relevar a otras del cumplimiento de obligaciones generales —en este caso la de observar la cláusula incondicional de más favor— propias de la participación en el GATT.

Estabilidad del acuerdo

7. Tras detenido debate, la reunión acogió el criterio de elegir la fórmula de zona de libre comercio.

8. Un consultor manifestó que la revisión periódica del respectivo convenio, tal vez trienal, permitiría conciliar el interés de aprovechar las experiencias que vayan recogiéndose en su aplicación con la estabilidad que es deseable darle a fin de obtener los efectos buscados.

9. Otro observó que cualquier convenio que no tenga asegurada su continuidad en etapas posteriores contribuirá poco a la solución de problemas económicos en que se necesitan medidas de largo plazo.

10. Hubo consenso en estimar que el convenio será en cierto modo preliminar en el sentido de considerarlo como un primer paso de carácter multilateral hacia formas progresivas de integración. Se apuntó también que las disposiciones del GATT (artículo 24, párrafo 5) respecto de las zonas de libre comercio prevén de modo expreso para formarlas la concertación de acuerdos provisionales —y lo mismo respecto de la unión aduanera—, siempre que tales acuerdos comprendan un plan y programa destinados a asegurar el perfeccionamiento de la respectiva zona de libre comercio al término de un plazo razonable.

Cláusula incondicional de más favor

11. Un consultor puntualizó que dicha cláusula entre los países miembros implica el principio funcional determinante del régimen del convenio y por tanto es su mayor pilar.

Hubo consenso en que las excepciones a la cláusula deberán estar en general limitadas en el tiempo y sobre la base de aplicarlas provisionalmente en cada caso y bajo calificación del Comité que administrará el Acuerdo y conforme a sus principios.

Al término del período de formación de la zona el régimen de la cláusula habrá de cubrir todo el movimiento comercial en el área.

Un consultor manifestó que bajo ciertas normas convendría dejar en manos del Comité que administrará el convenio la reglamentación de las excepciones provisionales.

En el curso de la deliberación se concretó también que en caso alguno se admitirán excepciones a la cláusula, relativas al movimiento de bienes y servicios entre algún miembro del convenio y terceros países.

12. Los esclarecimientos hechos durante el debate sobre lo que sería este plan y programa pusieron de manifiesto que son vagas las disposiciones pertinentes del GATT y escasos los precedentes disponibles. Por el artículo 24, párrafo 8, b) del GATT resulta claro que al cabo de un plazo razonable es necesario alcanzar la eliminación de los derechos aduaneros y de otras restricciones en lo esencial del respectivo intercambio. Pero el texto del GATT no define el significado de esencial, que representaría una magnitud aproximada al 80 por ciento del valor del respectivo comercio, si se aceptara el criterio manifestado por diversos países miembros de ese organismo en las discusiones originadas en su 12º período de sesiones alrededor del establecimiento del mercado común europeo.

13. Se aclaró que el mecanismo de la eliminación gradual de derechos funcionará de tal forma que al término del plazo de perfeccionamiento de la zona de libre comercio se tendrá en total aplicación una lista única de productos originarios de los países contratantes, productos que circularán libres de derechos y de otras restricciones en el área cubierta por el acuerdo y cuyo valor —a más tardar desde el término del plazo en adelante— representará una magnitud próxima al 80 por ciento del intercambio total dentro del área del acuerdo. Se estimó que la lista única no obsta a que durante el período de formación de la zona de libre comercio, y sobre la base de un programa de metas mínimas, haya transitoriamente listas separadas de importación en cada país, pues en dicho período tales listas emanarán de negociaciones destinadas a incluir productos en ellas y a fijar la progresiva reducción de cada derecho dentro del correspondiente promedio, para cuyo objeto se tomará en cuenta la reciprocidad de conveniencias entre los participantes. Por lo demás, tal reciprocidad está implícita en el régimen de las reducciones promediales ponderadas. Las listas separadas se irán refundiendo de modo creciente en cumplimiento del programa y ello a medida que avance el proceso de eliminación para los mismos artículos de cada una de esas listas temporalmente separadas.

14. Otro consultor anotó que la circulación libre de mercaderías representada al término del plazo por la lista única puede tener apreciable influencia en la contención del desarrollo de producciones antieconómicas en países de nivel de productividad semejante.

15. Se indicó que las bases propuestas en la reciente Segunda Reunión del Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano para la estructuración de éste, sugieren la adopción de modalidades cuya observancia conciliaría dentro de la zona de libre comercio los intereses de países en que el grado de desarrollo es distinto.

Se consideró que esas modalidades no obstan al establecimiento de la lista única que al término del plazo asegure la libre circulación de lo esencial del intercambio. El margen entre el nivel de lo esencial —80 por ciento— y el valor del movimiento total dentro de la zona daría de hecho suficiente cabida a los acuerdos aduaneros especiales que tuvieran por objeto propender en escala general creciente a la equiparación del desarrollo de los países miembros. También habría allí lugar para aplicar medidas a contrarrestar desequilibrios acusados y persistentes en el movimiento de bienes y servicios entre uno de los países miembros y el conjunto de los demás. Asimismo lo habría para ciertos acuerdos de complementación industrial. Más aún, se recordó que para la eficacia de estos acuerdos, y según fue previsto en las bases preparadas en México por el Grupo de Trabajo del Mercado Regional sería necesario reajustar y equiparar los derechos aplicados por los países participantes a las importaciones provenientes del resto del mundo de determinadas materias primas, semiproductos y piezas. Tal modalidad introduciría en la zona de libre comercio el principio de su ulterior transformación en unión aduanera, pues el régimen de ésta sería el adecuado para la integración económica. De otra parte, un consultor subrayó que los acuerdos aduaneros especiales estarían necesariamente limitados en el tiempo, pues al cabo del plazo preestablecido serían absorbidos por el régimen de eliminación total de derechos y de otras restricciones.

16. En relación con el punto anterior se recordó que en el 12º período de Sesiones del GATT los seis miembros del mercado común europeo, con motivo de la asociación concertada entre éste y algunos territorios ultramarinos, sostuvieron este criterio: la facilidad reconocida por el Tratado de Roma a dichos territorios en el sentido de mantener unilateralmente y sin reciprocidades, derechos de aduana para productos importados desde los países del mercado común europeo, no altera la fisonomía de la zona de libre comercio, pues a pesar de este régimen especial en su ámbito la circulación irrestricta de bienes cubrirá el 80 por ciento del respectivo intercambio.

La reunión estimó unánimemente que la eliminación por lo esencial debe computarse sobre el valor total del intercambio dentro de la zona de libre comercio, y se apuntó que ese criterio tiene precedentes en el seno del GATT. En efecto, durante su 12º período de sesiones los seis manifestaron, en lo concerniente a la zona de libre comercio formada entre ellos y sus territorios ultramarinos que el conjunto de la eliminación no debería ser hecho respecto de cada país en particular, sino en términos globales, lo que permitirá aumentar los estímulos ofrecidos al desarrollo de países económicamente más débiles.

17. En lo que toca a esta parte del debate la reunión se impuso de las listas preliminares valorizadas, que a mero título informativo preparó la Secretaría, y de las cuales se desprende que, a cierto plazo, es posible eliminar los derechos aduaneros para más del 80 por ciento del comercio interlatinoamericano de productos originarios del área.

18. Dada la impresión de imprecisión de las reglas pertinentes del GATT, hubo consenso en que es prudente consignar en el articulado del acuerdo las pautas fundamentales del programa de metas con que se cumplirá el plan de eliminación de derechos aduaneros y otras restricciones, pero dejando al Comité que administra el acuerdo facultades para ajustar el programa a situaciones que aconsejen aplicarlo con una relativa flexibilidad.

19. Un consultor, con el beneplácito de los demás, manifestó que el esquema preparado en México, como posible estructura del mercado común, le parecía feliz en cuanto a facilitar el proceso de reducción y eliminación, mediante el sistema de promedios por categorías de productos y bajo un concepto general cuya adopción puede facilitar las negociaciones de establecimiento del mercado y estimular la colaboración del capital al desarrollo económico del área.

20. Un consultor, con el apoyo de otros, sugirió que en la reunión del GATT en que se considere el acuerdo de zona de libre comercio sería útil contar con la presencia de la Argentina, así como de la Secretaría de la CEPAL para colaborar en los respectivos trabajos.

El caso de la Argentina

21. ¿Cuál sería la posición de la Argentina, que no es miembro del GATT, y en lo relativo a la posición con-

tractual respecto de terceros países al participar en un acuerdo de zona de libre comercio con países pertenecientes a dicho órgano?

Acerca de dicho punto se recordó que la Argentina está unida por la cláusula incondicional de más favor con la mayoría de los principales países afiliados al GATT. Si las Partes Contratantes de éste reconocen en su seno el establecimiento de la zona de libre comercio respecto del Brasil, Chile y el Uruguay, tal reconocimiento alcanzaría también de hecho a la Argentina a través del juego de las cláusulas incondicionales de más favor que ella tiene vigentes, y sin necesidad por tanto de efectuar negociaciones bilaterales *ad hoc* con los terceros países titulares, con ella, de esas cláusulas.

Recomendación de los consultores a sus respectivos gobiernos acerca de los trabajos de elaboración del proyecto de Acuerdo

22. En la reunión hubo consenso en que convenía estudiar el texto de un proyecto de Acuerdo de zona de libre comercio tomando en cuenta los siguientes propósitos compartidos por todos los consultores, quienes se proponen presentar a sus respectivos gobiernos estas recomendaciones:

a) Ya aprobado el texto del proyecto de acuerdo en la reunión, y dados luego en cada país los pasos subsiguientes para su consideración, negociación y firma por los respectivos gobiernos, proceder sin tardanza a la negociación conjunta de aquellos aspectos que hayan quedado pendientes para la aplicación del acuerdo.

b) Efectuar un sostenido esfuerzo para obtener que el acuerdo sea considerado por las Partes Contratantes del GATT en la oportunidad de su 14º período de sesiones, cuya iniciación está prevista para el 11 de mayo próximo. De no resultar ello posible, se procurará hacer la presentación del acuerdo al GATT en su 15º período de sesiones, que tendrá lugar en octubre de este año.

c) Instruir de inmediato a las delegaciones del Brasil, Chile y el Uruguay ante el GATT —para cuyo fin los señores consultores respectivos se proponen hacer lo necesario ante sus gobiernos— en el sentido de solicitar, mencionando el apoyo de la Argentina, la inclusión de este asunto en el temario del mencionado 14º período de sesiones. De no ser posible presentar el acuerdo a las Partes Contratantes del GATT en tal 14º período se les hará llegar en todo caso un breve informe confirmando el propósito de presentarlo en breve.

d) Hasta tanto entre en vigor el acuerdo, renegociar el tratamiento recíproco a las mercaderías y servicios comprendidos en el intercambio y procurando, en cuanto fuere dable, llevar a la práctica las normas contempladas en el mismo acuerdo y dar en lo posible carácter multilateral a las concesiones negociadas bilateralmente.

e) Para facilitar el desarrollo de una política comercial conjunta en las relaciones recíprocas, por haber entre los cuatro países acuerdos bilaterales cuya remodelación es urgente, y siendo por ello necesario a los respectivos gobiernos trazar desde ahora su línea de acción futura, hay consenso en no llevar la discusión del acuerdo de zona de libre comercio entre los cuatro países, u otros que pudieran incorporarse, a ninguna otra instancia o reunión internacional que no sea el trámite obligado ante el GATT. Fuera de las razones indicadas al principio de esta letra, la recomendación anotada obedece también a otros motivos. Uno es que los consultores consideran suficiente el proceso que se está siguiendo para la preparación del acuerdo. Y otro, que de esa manera desean expresar su satisfacción por la forma en que la Secretaría de la CEPAL viene impulsando los trabajos correspondientes. Pero la recomendación no excluye el mantener informados a todos los países miembros de la Comisión acerca de los trabajos inherentes a la preparación del acuerdo. El próximo octavo período de sesiones de la Comisión dará la oportunidad para suministrarles esta información.

Aprobación de un proyecto de acuerdo de zona de libre comercio

23. Los consultores, tomando como fundamento de sus labores las bases para el establecimiento de una zona de libre comercio preparadas al efecto, antes de la Reunión, por la Secretaría de la Comisión, elaboraron y aprobaron por unanimidad el proyecto de zona de libre comercio cuyo texto contiene el anexo III.

Extensión del Tratado a todos los países latinoamericanos que deseen participar

24. Los consultores acordaron por unanimidad hacer a la Secretaría de la Comisión estas sugestiones:

a) apenas terminada esta reunión, poner en conocimiento de todos los gobiernos latinoamericanos miembros de la Comisión el resultado, hasta el presente, de los trabajos de elaboración de un proyecto de acuerdo que proporcione a los gobiernos interesados fórmulas para solucionar los problemas urgentes creados al comercio en la parte meridional de América del Sur por las recientes transformaciones de los sistemas aduanero y cambiario que se han hecho en algunos de los países de esta zona geográfica;

b) al enviar la comunicación a los gobiernos, hacer presente además que aparte de los fines inmediatos mencionados, los consultores consideran que a su entender, el proyecto de acuerdo podrá ser el punto de partida para las discusiones de otro instrumento más amplio, y en las cuales estiman altamente deseable la participación de todos los países latinoamericanos; y

c) comunicar asimismo a los gobiernos latinoamericanos los procedimientos a seguir para la negociación definitiva del acuerdo que han previsto los consultores y que éstos propondrán a sus gobiernos con respecto a los demás países latinoamericanos.

25. De otra parte, los consultores manifestaron que harán las siguientes sugerencias a sus respectivos gobiernos:

a) dar a conocer detalladamente en Buenos Aires a las delegaciones gubernamentales latinoamericanas que concurrirán a la reunión del Comité de los 21 (OEA) que se inaugurará en dicha ciudad el día 27 del actual mes de abril, las circunstancias determinantes de la acción dirigida a concluir cuanto antes el mencionado acuerdo a fin de resolver los problemas inmediatos del comercio recíproco y estar en condiciones de llevarlo a la consideración de las Partes Contratantes del GATT. Y reiterar en esa ocasión el propósito de dejar desde un principio abierta la participación en dicho acuerdo a todos los países latinoamericanos;

b) adelantar desde ahora por vía gubernamental la información que se dará en Buenos Aires a todos los países latinoamericanos, a aquéllos del área que mantienen dentro de su sector sur un comercio más importante, como son Bolivia, el Paraguay y el Perú. Sin perjuicio de las que suministre la Secretaría de la Comisión, estas informaciones revisten el carácter de una colaboración destinada

a facilitar a las autoridades correspondientes de esos países elementos de juicio que puedan serles útiles para decidir respecto de su participación en el acuerdo;

c) proporcionar en la Reunión del Comité de Comercio en Panamá a iniciarse el 11 de mayo próximo las informaciones adicionales que los países latinoamericanos soliciten acerca del proyecto de acuerdo y recibir allí el beneficio de sus comentarios;

d) señalar la conveniencia de efectuar durante el mes de junio de 1959 una reunión intergubernamental destinada a celebrar la negociación final del acuerdo y su firma; esta negociación debería quedar abierta a todos los países que estuvieran dispuestos a participar en ella siguiendo los lineamientos esenciales de la solución a que se ha llegado en la presente reunión;

e) subrayar que si los países que no juzgaren oportuno o conveniente participar en dicha negociación, tendrán la oportunidad de hacerlo más adelante. En efecto, en el proyecto de acuerdo se prevé la posibilidad de una renegociación destinada a remodelar tal acuerdo, además de la posibilidad de transformarlo en un acuerdo general elaborado conforme a las bases que los gobiernos latinoamericanos aprobaren para avanzar los propósitos existentes con vistas a la formación del mercado común, bases que serán objeto de consideración en la referida reunión de Panamá. En concordancia con el espíritu expresado, recomendar la conveniencia de que en futuras conferencias puedan estar presentes en calidad de observadores los países latinoamericanos cuando así lo soliciten;

f) destacar que si mientras tanto un país que no hubiere participado en las negociaciones de junio quisiera incorporarse al acuerdo, podrá hacerlo más adelante, según las disposiciones previstas.

26. Por último, los consultores subrayaron lo siguiente con respecto al alcance de este acuerdo para los países que lo suscriban inicialmente movidos por problemas apremiantes de su comercio recíproco: dar estos primeros pasos en favor de la integración económica latinoamericana no involucra para ellos ningún privilegio en relación con los países que se incorporen posteriormente, ya sea por renegociación del acuerdo o por adhesión del mismo.

Protocolo de Río de Janeiro sobre establecimiento de una agencia de pagos

27. Dada la interdependencia entre el proyectado acuerdo de zona de libre comercio y el establecimiento progresivo de la multilateralidad de pagos en el área, la reunión consideró la Resolución 4 aprobada por la segunda reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales (Río de Janeiro, 24 de noviembre - 3 de diciembre de 1958). Esta resolución trata del establecimiento de un sistema provisional de compensación multilateral de saldos bilaterales, para cuyo objeto preparó dicha reunión el proyecto de protocolo contenido en su texto. Según él, la agencia de pagos encargada de la compensación entrará en actividad —como paso temporal de un proceso de transición hacia la creciente multilateralidad— una vez que no menos de cuatro países se adhieran al sistema mediante carta de los respectivos bancos centrales (o autoridades equivalentes) a la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina. De otra parte, la Resolución 5 de la misma segunda reunión del Grupo de Trabajo mencionado subrayó que dicho sistema temporal de transferencia de saldos deberá quedar vinculada estrechamente a la acción de reducir y eliminar los derechos aduaneros y otras restricciones al comercio. Esta acción —y así se subrayó en la presente reunión— es una de las que corresponderá cumplir al Comité de Política Comercial y Pagos previsto en el convenio de zona de libre comercio.

Adhesión al Protocolo

28. Los consultores argentino, brasileño, chileno y uruguayo dieron al respecto una noticia que la reunión acogió con agrado. En sus respectivos países acaban de ser satisfactoriamente cumplidos los requisitos internos necesarios para la adhesión que fue ya decidida en un sentido afirmativo.

Al ocuparse de la puesta en marcha de la agencia de pagos prevista en el proyecto de protocolo, se consideró el punto 88 del Informe de la segunda reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales. Dicho punto expresa que el hecho de que dicho proyecto de protocolo deba ser elevado a la consideración del Comité de Comercio no interfiere con las decisiones que desde ahora adopten los bancos centrales para adherirse a dicho instrumento.

29. En relación con la manera de formalizar la adhesión y dado que no existe para el caso un instrumento internacional autónomo, hubo unanimidad en estimar que tal instrumento quedará de hecho constituido por el conjunto de cartas de los respectivos bancos centrales a la Secretaría de la Comisión —cartas a depositarse en dicha Secretaría— y en cuyo texto corresponde reproducir completo el texto de la ya mencionada Resolución 4 donde se contiene el proyecto de protocolo.

30. Siempre dentro del plano de sugerir, a modo de colaboración, los procedimientos adecuados para formalizar la adhesión, los consultores insinuaron que una vez recibidas por la Secretaría de la Comisión a lo menos cuatro cartas de bancos centrales, ésta podría ponerlas en conocimiento de todos sus gobiernos miembros y anunciarles además que, siguiendo el punto 15 de la Resolución 4 citada, serán iniciadas las actividades de la agencia de pagos a que dicha resolución se refiere.

31. Para cooperar a la más rápida y adecuada formalización de las adhesiones, la reunión preparó un texto de carta (anexo IV), que cada uno de los señores consultores —según éstos tuvieron a bien manifestar— hará llegar a los bancos centrales o autoridades equivalentes de sus respectivos países. La Secretaría lo enviará por su parte a los demás bancos centrales titulares de cuentas.

Problemas derivados de la creación del mercado común europeo

32. A iniciativa de algunos consultores la reunión consideró la forma de llegar a la aplicación práctica del punto 6 de la Resolución 121 (VII) de la Comisión, en la cual sus gobiernos miembros recomendaron que los países integrantes, y especialmente los latinoamericanos, "estudien la posibilidad de utilizar un procedimiento de consulta acerca de las posibles consecuencias del mercado común europeo".

De otra parte, se señaló en la reunión que en los últimos meses hubo algunas iniciativas gubernamentales en países de la zona sur para dar en lo posible una respuesta conjunta al memorándum que los gobiernos de los seis países miembros del mercado común europeo entregaron a los gobiernos latinoamericanos en abril de 1958. (Véase anexo V.) Esas iniciativas se extendieron a la elaboración de un proyecto de respuesta y a su envío a todas las cancillerías latinoamericanas.

33. Como desde enero último comenzó a ponerse en práctica el régimen preferencial del mercado común europeo, y asimismo el resultante de la asociación entre éste y un grupo de territorios ultramarinos y esos dos nuevos regímenes preferenciales son motivo de honda preocupación en países de América Latina, los consultores formularon a su colega argentino la sugerencia de transmitir a su gobierno lo siguiente: utilizar la oportunidad ofrecida por la conferencia que dentro del marco de la OEA celebrará en Buenos Aires el Comité de los 21, desde el 27 del actual mes de abril, para debatir allí en una reunión colateral oficiosa los problemas mencionados en el ya aludido memorándum de los Seis. La mencionada reunión oficiosa de Buenos Aires tendría por objeto hacer un primer avance hacia la deseable finalidad de identificar puntos de vista entre países latinoamericanos, y todo ello como preparativo para tratar a continuación más a fondo el tema en el octavo período de sesiones que la Comisión Económica para América Latina celebrará en Panamá durante mayo próximo. Con la preparación derivada de la exploración preliminar que se haría en Buenos Aires, las delegaciones asistentes al octavo período de sesiones de la Comisión podrían ver modo de comenzar a aplicar prácticamente y con fruto la citada Resolución 121 (VII).

34. Con el consenso de los demás, uno de los consultores, precisó las alternativas existentes para los posibles entendimientos entre países latinoamericanos y los Seis. Tales alternativas serían:

a) iniciar por parte de cada país interesado en la situación que las preferencias del Tratado de Roma originen a un determinado producto o productos contactos separados con cada uno de los Seis o con su conjunto; o

b) efectuar tales contactos coordinadamente con otros países latinoamericanos que se hallen en igual caso respecto del mismo producto o productos; o

c) realizarlos mediante la acción coordinada de todos los países latinoamericanos frente al grupo de los Seis, y

d) mientras se defina si habrá o no acción conjunta —y sus modalidades en caso de ser acordada— intercambiar permanentemente entre los países latinoamericanos informaciones sobre el sentido y desarrollo de los contactos aislados que cada uno emprenda ante el grupo de los Seis o alguno o algunos de ellos, y prestarse mutuamente apoyo en los respectivos planteamientos.

35. Otro consultor —y en ello también manifestó unanimidad la reunión— subrayó la conveniencia de solicitar el concurso de la Secretaría de la Comisión para ir preparando ciertos antecedentes técnicos cuya posesión facilitaría la determinación de la política a seguir por los países latinoamericanos ante los efectos que podría tener el mercado común europeo sobre sus economías y su exportación.

Entre los asuntos que sería útil aclarara para el fin indicado la Secretaría de la Comisión, con el concurso activo de cada país interesado, se mencionaron en la reunión los siguientes:

a) aspectos normativos del mercado común europeo que afectarían en general a la economía y exportaciones de los países latinoamericanos y frente a los cuales podría ser aconsejable efectuar negociaciones conjuntas con los Seis, y

b) repercusión del sistema de las preferencias del Tratado de Roma sobre la situación contractual de los principales productos de exportación de cada país latinoamericano, así como en lo relativo a las negociaciones de convenios existentes previstas en el párrafo segundo del artículo 234 del Tratado de Roma.

Santiago de Chile, 16 de abril de 1959

Anexo I

SINTESIS DE LA EXPOSICION DEL CONSULTOR SEÑOR EDMUNDO BARBOSA DA SILVA EL 6 DE ABRIL DE 1959

A sugestión del señor consultor argentino, el señor Barbosa da Silva (Brasil) hizo una exposición de los hechos ocurridos desde la Primera Reunión de Consultas de Política Comercial celebrada a fines de agosto y principios de septiembre de 1958 y en relación con algunas de las materias tratadas en aquella reunión. En su exposición expresó en síntesis lo siguiente:

Durante la Reunión de Consultas se señaló que la creación de un mercado común debería llevarse a cabo por los países del área mediante medidas cuya aplicación tendría lugar en forma paulatina, ya sea en la órbita interna de cada país o en el campo internacional, cuando fueren revisados los instrumentos bilaterales de comercio exterior. Entre los participantes de la reunión quedó patente esta impresión: una instrumentación tarifaria adecuada es el medio más efectivo para satisfacer las necesidades de las diversas economías latinoamericanas en lo tocante a su progresiva complementación, sobre bases competitivas, a través del comercio y facilitando el establecimiento de tales bases por la gradual eliminación de barreras aduaneras entre los países participantes. Por lo tanto, sería necesario que a la creación del mercado común precedieran una serie de negociaciones bilaterales o sub-regionales basadas en la preferencia tarifaria, pero con vistas a preservar la idea de cubrir con tal mercado a toda América Latina, si bien comenzando con integraciones de tipo parcial. En atención a ciertos problemas que les son comunes, y debido también a la necesidad de atender a nuevas circunstancias surgidas de recientes reformas arancelarias y cambiarias, se pensó que la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay podrían quizá constituir o iniciar una de estas unidades regionales. Como estos países —con la excepción de Argentina— son miembros del GATT les era dable presentar a dicho organismo la cuestión de las preferencias. Pero antes de hacerlo se procuró aprovechar la reunión de Ministros de Relaciones realizada en Wáshington en septiembre de 1958 para poner esta iniciativa en conocimiento de todos los estados latinoamericanos y, en lo posible, obtener su apoyo. Por desgracia, no pudo tratarse el asunto en la forma plena que hubiera sido necesario, y sólo se hizo al respecto una referencia en el comunicado de prensa expedido al final de la citada Conferencia de Cancilleres.

La idea original era obtener que dicha conferencia aprobara un acta para su presentación al GATT, como fundamento de un pedido de derogación de ciertas cláusulas del Acuerdo General, y permitir así el establecimiento del mercado común. Como no resultó posible realizar tal idea, se invitó a los países latinoamericanos a suscribir una declaración, que fue firmada en Río por 11 de ellos el 31 de octubre de 1958. A base de esa declaración, el Brasil y Chile, en su carácter de miembros del GATT, y contando con el apoyo de la Argentina que no lo es, formalizaron y sostuvieron

una gestión ante la 13ª Reunión de aquel organismo y en cuya prosecución se espera contar en adelante con el apoyo activo del Uruguay. Si bien el respectivo acuerdo de la Primera Reunión de Consultas sugería una gestión fundada en el artículo 25, 5 a), en la práctica se vio que sería mejor apoyarse en otras bases.

De un análisis hecho al efecto en Ginebra surgieron como posibles tres caminos:

a) el artículo 30, que permite a las Partes Contratantes hacer enmiendas a las disposiciones del GATT;

b) el artículo 25, 5 a), que hace viable el que una Parte Contratante sea dispensada, por decisión de los dos tercios, de obligaciones derivadas de las cláusulas del GATT, y

c) el artículo 24, señala las condiciones para el establecimiento de una unión aduanera o de la zona de comercio libre.

Frente a cada uno de estos posibles caminos hubo las siguientes consideraciones:

1) Una enmienda del párrafo 2 del artículo 1º del Acuerdo General hecha sobre la base del artículo 30, a fin de encuadrar el sistema tarifario preferencial como una de las excepciones de la cláusula de la nación más favorecida (párrafo 1º del artículo 1º), tendría desventajas serias, según se juzgó, y además, aun cuando pudiera presentar algunos aspectos favorables, requería la unanimidad de las Partes Contratantes. Aparte de ello, los países latinoamericanos solicitantes estarían obligados a presentar un plan y programa de integración muy detallado a concretarse dentro de un plazo prefijado. Tal plan y programa, además de exigir para su aprobación la difícil unanimidad de las Partes Contratantes del GATT, vendría a consolidar los márgenes de la preferencia interlatinoamericana, lo cual habría dificultado el establecimiento posterior en el área de una unión aduanera o de una zona de comercio libre.

2) Acogerse al artículo 25, 5 a) ofrecía cierto riesgo: por medio de hábiles calificaciones en los términos de la derogación, las Partes Contratantes del GATT habrían podido desvirtuar en cierta escala el objetivo perseguido por los países latinoamericanos. De otra parte, el artículo 25, 5 a) es más adecuado para integraciones sectoriales y no del tipo amplio que se busca para América Latina.

3) Proceder conforme al artículo 24, párrafos 7 al 10, presentaba más ventajas que los otros artículos mencionados. Tanto en el caso de la unión aduanera como en el de la zona de libre comercio previstas por dicho artículo, los países participantes no están obligados desde un principio a dar compensaciones tarifarias a los demás miembros del GATT.

Examinados en Ginebra los aspectos jurídicos, la delegación brasileña entró en contacto con el Secretario Ejecutivo del GATT señor Eric Whyndam White y con su adjunto el señor Jean Royer, quienes recomendaron no precisar formas jurídicas, dada la falta del plan y programa y limitarse en la 13a. reunión a hacer una comunicación al GATT manifestando la intención común de integrar las economías latinoamericanas en la oportunidad debida. En esa comunicación se subrayaría el deseo de algunos países del sur de la región en el sentido de adoptar medidas tendientes a favorecer la consecución de aquel objetivo final.

La Secretaría del GATT recomendó también que se creara un Comité de países miembros del GATT, para entender y colaborar en la eventual formalización de las preferencias interlatinoamericanas y mantenerse para ello en contacto con los países latinoamericanos interesados.

La delegación brasileña se puso en comunicación en diversas oportunidades con sus colegas latinoamericanos y, particularmente, con las delegaciones de Chile y el Uruguay. Además, dada la importancia de la opinión en el seno del GATT de los representantes de los Estados Unidos y del Reino Unido, la delegación brasileña buscó ciertos pronunciamientos de esas delegaciones, llegando al siguiente resultado:

En lo que respecta a la opinión de los Estados Unidos,

a) su delegación concordaba con el principio de la integración de las economías de América Latina siempre que se realice sobre bases satisfactorias y se evite elevar barreras aduaneras o de otra naturaleza entre la región latinoamericana y terceros países;

b) las observaciones hechas en el párrafo 31 del memorándum entregado el 26 de agosto de 1958 en Río de Janeiro por los Estados Unidos al Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil (que fue dado a conocer a los representantes en la primera reunión de consulta en Santiago) en lo relativo a la actitud de ese país frente a arreglos de tipo preferencial, se referían a las derogaciones para casos específicos de integración de algunos sectores de la economía regional —por ejemplo, el procedimiento seguido para permitir el establecimiento del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero—, y no a una derogación de las reglas pertinentes del GATT destinada a establecer una preferencia intrarregional;

c) al no ser dable a los países latinoamericanos presentar en la 13a. reunión un plan o programa acorde a las reglas del artículo 24, a juicio de la delegación norteamericana era tal vez bueno aceptar la sugerencia de la Secretaría del GATT en el sentido de crear el grupo de trabajo ya mencionado, con el objeto de considerar la cuestión y estudiar el cuadramiento jurídico de los instrumentos, según el sistema del Acuerdo General.

Mientras se llevaban a cabo estas gestiones y entendimientos, llegó a Ginebra el señor Tomás Mann, Secretario Adjunto para Asuntos Económicos del Departamento de Estado de Wáshington. Mostró gran comprensión por el objetivo que los países latinoamericanos venían considerando en relación con el mercado común y confirmó la interpretación dada por la delegación de su país al párrafo III del memorándum norteamericano de septiembre de 1958. Expresó que tal vez los países latinoamericanos tendrían que negociar instrumentos provisionales para mantener los tratamientos preferenciales "de facto" existentes entre ellos y hasta que pudiera concretarse una unión aduanera o una zona de comercio libre. Agregó que, por principio, no le eran gratas a su gobierno las preferencias puesto que en los Estados Unidos existía una fuerte corriente de opinión contraria a ellas. Si la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay desearan negociar desde luego instrumentos preferenciales, encontraba acertada la sugerencia hecha por la Secretaría del GATT en cuanto a no precisar por ahora la forma jurídica del movimiento de integración, y dejar a un grupo *ad hoc* de Partes Contratantes de ese organismo, posiblemente ubicado en Wáshington y con un número reducido de participantes, la tarea de mantener contacto con los respectivos países latinoamericanos. En esta forma y sin levantar la cuestión del principio de las preferencias regionales —la cláusula preferencial para América Latina— los países del área quedarían en condiciones de negociar un tratamiento especial entre ellos e irían dando forma a posiciones concretas. Observó además el señor Mann que el período preliminar de integración debiera ser limitado posiblemente a cinco años, tras el cual se procuraría llegar a la zona de libre comercio o a la unión aduanera.

Sin entrar a adquirir compromisos en materia tan delicada como la del propuesto grupo de *ad hoc,* y no disponiendo todavía de los elementos suficientes para llevar más adelante la acción en favor de la preferencia, las delegaciones del Brasil y de Chile, como resultado de sus contactos lo mismo con las de los países citados que con las de otros, optaron por hacer —22 de noviembre de 1958— una declaración conjunta de propósitos a las Partes Contratantes, en la cual se menciona la Declaración de Río del 31 de octubre y a la vez se anunció que la materia será llevada en definitiva a la consideración del GATT tan pronto estén finalizados los arreglos concretos. Las Partes Contratantes tomaron nota de esta Declaración y expresaron el propósito de dar su asistencia al mejor desarrollo del respectivo proceso.

Anexo II

MEMORANDUM CONCERNIENTE A LA ACTITUD DE LOS ESTADOS UNIDOS RESPECTO DE LOS ACUERDOS DE MERCADO REGIONAL LATINOAMERICANO

1. Los Estados Unidos consideran que lograr una integración económica más estrecha en América Latina es un objetivo altamente deseable. Los esfuerzos por establecer mercados regionales que elevarán el nivel de vida de los pueblos, tanto dentro como fuera de la región, cuentan con nuestra simpatía.

2. La creación de uniones aduaneras en América Latina, o la designación de ciertas "zonas de libre comercio", será bien recibida por los Estados Unidos, siempre que tales arreglos se ajusten a las normas establecidas en el Artículo 24 del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). En otras palabras, dichos arreglos deben:

a) eliminar los derechos aduaneros y abolir las restricciones al comercio para casi todos los productos originarios de los países miembros, y

b) deben resultar en aranceles que, en conjunto, no tengan niveles más elevados ni sean más restrictivos que los que estén en vigor antes del establecimiento de dichos arreglos regionales.

3. La posición de los Estados Unidos, en cuanto a los arreglos preferenciales regionales que no se ajusten a las normas establecidas en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio sobre zonas de libre comercio o uniones aduaneras, es la siguiente:

a) En casos concretos, en que es necesario ajustarse a arreglos preferenciales particulares, los Estados Unidos apoyarán excepciones *(waivers)* en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio o en sus convenios bilaterales con países sudamericanos siempre que, al hacerlo así, se estimule la asignación eficaz de los recursos sobre una base competitiva y se eleven los niveles de vida;

b) La apreciación de los Estados Unidos en lo que toca al grado en que una propuesta cumple los objetivos mencionados dependerá en gran medida de que esa propuesta tenga o no por resultado el establecimiento de un verdadero mercado común; es decir, un mercado en que se promueva en la nueva área una plena competencia entre los productores de aquellos artículos comprendidos en la propuesta. También será un factor a tomar en consideración hasta qué punto es probable que la propuesta aumente el comercio, lo mismo entre los países no miembros que entre los que lo son.

Con respecto a las actitudes latinoamericanas frente al Mercado Común Europeo y las posiciones en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, cabe reconocer que a través del Comité Intersesional del GATT se han hecho importantes progresos en el desarrollo de procedimientos de consulta. Los Estados Unidos creen que los intereses de terceros países se verán mejor protegidos si se proporcionase la oportunidad adecuada para que funcionen esos procedimientos.

Embajada de los Estados Unidos de América, Río de Janeiro, 26 de agosto de 1958.

Anexo III

PROYECTO DE ACUERDO DE ZONA DE LIBRE COMERCIO

Los gobiernos de ..... convienen en formular la siguiente

Declaración de principios

I

Las Partes Contratantes siguen con profundo interés los trabajos relacionados con la posibilidad de establecer el mercado común latinoamericano y están dispuestas a examinar con espíritu constructivo las recomendaciones presentadas a su consideración.

Sin embargo, problemas apremiantes planteados a su intercambio recíproco por recientes reformas tarifarias y cambiarias les han llevado a procurar su pronta solución mediante una zona de libre comercio que, disolviendo formas prevalecientes de bilateralismo, imprima decisivo impulso a las corrientes del intercambio, debilitadas últimamente por factores adversos que urge eliminar.

II

Aparte de este propósito inmediato, la zona de libre comercio será un oportuno punto de partida para esos esfuerzos destinados a constituir el mercado común latinoamericano. Y las Partes Contratantes declaran su mejor disposición a renegociar este Acuerdo, con la participación mayor posible de países latinoamericanos, tan pronto como se concuerde en las soluciones concretas de este objetivo que resultará trascendental para el desarrollo económico y la elevación del nivel de vida de los pueblos.

Mientras tanto, el Acuerdo queda abierto a la incorporación de otros países latinoamericanos y a tal fin las Partes Contratantes han procurado introducir en sus disposiciones la mayor flexibilidad posible. Persuadidos de que la desigualdad en el desenvolvimiento económico de los países puede actuar, en definitiva, en desmedro de la buena convivencia latinoamericana, se ha previsto la posibilidad de adoptar medidas especiales en favor de los que presentan menor desarrollo.

III

El concepto de este Acuerdo es esencialmente dinámico. El ingente crecimiento de la población y la necesidad imperiosa de mejorar con celeridad su nivel de existencia darán considerable impulso al incremento de la demanda colectiva. A favor de esta demanda que se multiplica incesantemente deberá cumplirse el esfuerzo de integración económica. Nuevas industrias de compleja técnica y mercados cada vez mayores para lo que ahora se produce, crearán condiciones propicias a que las actividades existentes —sean primarias o industriales— vayan adaptándose gradualmente y sin perturbaciones a las nuevas modalidades del comercio recíproco.

También se requiere en esto cláusulas flexibles a fin de dar a las actividades existentes la seguridad de que la marcha hacia la integración económica, lejos de contraer su producción, traerá grandes incentivos para acrecentarla y mejorarla y, mediante el empleo eficaz de los recursos, llevarla hacia formas cada vez más productivas.

IV

Así pues, las cláusulas del presente Acuerdo se inspiran en las exigencias de nuestra realidad económica y ha sido preocupación constante de los países que lo suscriben conseguir su compatibilidad con los principios fundamentales de instrumentos vigentes relativos al tráfico internacional. El propósito de dilatar cada vez más el intercambio entre los países latinoamericanos se concilia en un todo con el de alentar el comercio con el resto del mundo. Las Partes Contratantes reconocen plenamente la importancia fundamental de este comercio para su desarrollo económico. La integración es factor esencial de descenso de los costos y podrá fortalecer la posición de la industria latinoamericana en el plano de las actividades exportadoras. Cuanto mayores sean las facilidades que se

acuerden a estas exportaciones de manufacturas, y cuanto más accesibles se vuelvan los mercados de los centros industriales y otros países del resto del mundo a la producción primaria de los países latinoamericanos, tanto mayor será su aptitud para participar ventajosamente en amplias corrientes de intercambio internacional.

Todo esto requiere adecuada coordinación de esfuerzos entre los países latinoamericanos en salvaguarda y estímulo de su comercio exterior, así en general como en relación con productos determinados. Este Acuerdo constituye el medio más indicado para promover esa coordinación.

V

Iniciamos una experiencia de muy vasta significación. América Latina no podrá acrecentar su ritmo de crecimiento económico si su industrialización no sobrepasa el ámbito estrecho de sus mercados nacionales.

Este Acuerdo brinda a los países contratantes los instrumentos para ir superando tan serios obstáculos, instrumentos cuyos efectos habrán de conjugarse armoniosamente con los derivados del esfuerzo nacional de desarrollo económico que vienen realizando. Pero por sobre todo hay algo de importancia fundamental: el espíritu de franco multilateralismo que informa sus concepciones y la firme convicción de que el régimen de progresiva integración económica a que el Acuerdo aspira sólo podrá lograrse por la efectiva reciprocidad de sus beneficios entre todas y cada una de las Partes Contratantes.

Acuerdo de zona de libre comercio

Plan

Artículo 1. Las Partes Contratantes establecen por el presente Acuerdo una zona de libre comercio, que será perfeccionada en un plazo no superior a diez años contados desde la fecha en que el Acuerdo entre en vigor.

Artículo 2. En el plazo indicado en el artículo 1 las Partes Contratantes eliminarán gradualmente, en lo relativo a sus relaciones comerciales recíprocas, los gravámenes y otras restricciones que graven o dificulten el intercambio en ellos de productos originarios de o destinados a cualquier Parte Contratante. La eliminación comprenderá por lo menos lo esencial del intercambio entre las Partes Contratantes.

A los efectos del presente Acuerdo, se entiende por "gravámenes" los derechos aduaneros así como los adicionales, recargos aduaneros y cambiarios, depósitos previos y otros gravámenes análogos, de efecto equivalente; y por "otras restricciones" administrativas, cuantitativas, cambiarias o de otro tipo a la importación y exportación.

Programa

Artículo 3. Los objetivos previstos en el artículo precedente serán alcanzados por medio de negociaciones sucesivas que se realizarán anualmente en el Comité de Comercio y Pagos creado por el artículo 25.

Artículo 4. De las negociaciones a que se refiere el artículo precedente deberán resultar —sobre la base de reciprocidad de concesiones— listas individuales de reducciones de gravámenes y otras restricciones que cada Parte Contratante otorgará a todas las demás Partes Contratantes.

Artículo 5. Las listas individuales de reducciones de gravámenes y otras restricciones deberán contener el mayor número posible de los productos intercambiados entre las Partes Contratantes. Además, se procurará agregar progresivamente nuevos productos a estas listas, para promover la diversificación y expansión del comercio ricíproco.

Artículo 6. Como resultado de las negociaciones previstas en el artículo 3, cada Parte Contratante deberá reducir anualmente para las importaciones originarias de las demás Partes Contratantes, por lo menos en un ocho (8) por ciento acumulativo la media ponderada de los gravámenes vigentes para terceros países en la fecha en que el Acuerdo se ponga en vigor.

Artículo 7. Cuando el régimen de importación de una Parte Contratante sea tal que no permita establecer la debida equivalencia con las reducciones de gravámenes otorgados por otras Partes Contratantes, la contrapartida de tales reducciones se completará mediante la eliminación o atenuación de otras restricciones.

Artículo 8. Las listas a que se refiere el artículo 4 se formalizarán mediante Protocolos que serán puestos en vigencia por actos del Poder Ejecutivo de cada país. Las listas iniciales resultantes de la primera negociación se ampliarán a partir del 1º de enero de 1961 y las nuevas listas así ampliadas regirán por períodos sucesivos, que coincidirán con cada año calendario.

Artículo 9. Los productos que estén incluidos en todas las listas individuales de las Partes Contratantes serán consolidados por el Comité en una lista básica cuyos gravámenes y otras restricciones se eliminarán en la forma establecida en los artículos 1 y 2.

Artículo 10. Las reducciones de gravámenes y otras restricciones que otorgue una Parte Contratante son irreversibles. Sin embargo, y con carácter excepcional, podrán ser retiradas las que figuren en listas individuales, cuando las demás Partes Contratantes hayan prestado su acuerdo. En el caso de que alguna Parte Contratante niegue su aprobación, deberá demostrar la existencia de intereses afectados que no reciben adecuada compensación. Para la Parte Contratante que retire una reducción subsisten plenamente las obligaciones emergentes del artículo 6.

Artículo 11. La lista básica a que se refiere el artículo 9 deberá comprender productos cuyo valor en el conjunto del comercio entre las otras Partes Contratantes alcance por lo menos las siguientes proporciones:

Veinticinco (25) por ciento del intercambio a partir del 1º de enero de 1963

Cincuenta (50) por ciento del intercambio a partir del 1º de enero de 1966;

Setenta y cinco (75) por ciento del intercambio a partir del 1º de enero de 1969;

Ochenta (80) por ciento del intercambio al 1º de enero de 1970.

Artículo 12. Para el cálculo de las proporciones referidas en los artículos 6 y 11 se tomará como base la media anual del valor del intercambio en el trienio precedente al año en que se realiza cada negociación.

Cláusula de la nación más favorecida

Artículo 13. Cualquier ventaja, franquicia o privilegio que se conceda por una Parte Contratante a productos originarios de otra Parte Contratante o de un país será inmediata e incondicionalmente extendido a cualquier producto similar, originario de, o destinado al territorio de otra Parte Contratante.

Artículo 14. La regla establecida por el artículo precedente se extiende a los derechos aduaneros y gravámenes de cualquier naturaleza que afecten a la importación o la exportación; a los impuestos y gravámenes internos o nacionales; a los reglamentos y formalidades relacionados con la importación o la exportación; a las leyes, reglamentos y disposiciones de todo tipo referentes a la venta, oferta para venta, compra, transporte, distribución y consumo en el mercado interno, así como a las disposiciones y prácticas derivadas del régimen cambiario.

Artículo 15. Quedan exceptuados del tratamiento general de nación más favorecida previsto en el artículo 13, las ventajas, franquicias y privilegios:

a) concedidos ya o que se concedieran en virtud de convenios entre Partes Contratantes o entre Partes Contratantes y terceros países, a fin de facilitar el comercio fronterizo, y

b) que se concedieran entre Partes Contratantes o entre Partes Contratantes y terceros países latinoamericanos en virtud de acuerdos específicos de complementación industrial negociados en el Comité.

Artículo 16. En materia de impuestos y otros gravámenes internos o nacionales, los productos originarios del territorio de un País Contratante gozarán en el territorio de otro País Contratante de tratamiento no menos favorable que el que se conceda a los productos similares nacionales.

Régimen aduanero y de eliminacion de otras restricciones

Artículo 17. Ninguna modificación de la tarifa aduanera de una Parte Contratante podrá significar un tratamiento en cuanto a la importación menos favorable que el vigente en la fecha de la re-

forma para los productos comprendidos en las listas individuales a que se refiere el artículo 4.

Artículo 18. Las Partes Contratantes adoptarán en el plazo más breve posible una nomenclatura arancelaria uniforme, así como definiciones, procedimientos y reglamentaciones aduaneras comunes, y coordinarán sus estadísticas nacionales, tomando en cuenta las disposiciones de este Acuerdo.

Artículo 19. Las Partes Contratantes procurarán armonizar los regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos fiscales y cambiarios respectivos aplicados al resto del mundo, especialmente cuando ello fuera necesario para asegurar condiciones equitativas entre las Partes Contratantes o para facilitar su integración y complementación industrial.

Artículo 20. Las Partes Contratantes procurarán simplificar entre ellas en forma progresiva y coordinada los regímenes de comercio exterior en los aspectos administrativo, cuantitativo, cambiario, financiero y otros.

Cláusulas de salvaguardia

Artículo 21. Las Partes Contratantes podrán, con carácter de excepción, otorgar a una Parte Contratante la facultad de imponer restricciones cuantitativas u otras medidas de efecto equivalente:

a) respecto de importaciones de productos que se destinen a complementar producciones internas básicas que tengan gravitación importante en la economía nacional o que sean objeto de programas especiales de estímulo gubernamental, siempre que esas restricciones no signifiquen una reducción de la capacidad efectiva del consumo en el país importador, y

b) respecto de exportaciones cuando sea indispensable para asegurar el abastecimiento nacional de determinados productos, o cuando lo justifiquen razones de balance de pagos.

Los regímenes correspondientes deberán tener el carácter de mayor automaticidad posible.

Artículo 22. Las Partes Contratantes coordinarán sus respectivos programas de producción, importación y exportación de los productos afectados por las restricciones a que se refiere el artículo precedente, para asegurar mientras se mantengan las restricciones, cantidades mínimas no inferiores a los niveles tradicionales del intercambio.

Artículo 23. El Comité podrá aprobar medidas transitorias por las cuales las Partes Contratantes concedan ventajas con el carácter de exclusivas a otras Partes Contratantes a fin de contribuir a la aceleración del desarrollo de determinadas producciones.

Artículo 24. Previa comunicación al Comité, cualquier Parte Contratante podrá poner en ejecución, con carácter de emergencia, medidas especiales adecuadas a cada caso, en resguardo de los intereses nacionales afectados cuando:

a) lo justifique la situación de su balance de pagos con el conjunto de las demás Partes Contratantes, o

b) se produzcan, por factores imprevistos, perturbaciones graves en algún sector importante de la actividad económica nacional, que afecten al nivel de empleo o el ritmo de desarrollo económico.

Tan pronto reciba la comunicación aludida, el Comité examinará las causas que hubieren originado la aplicación de esas medidas y promoverá la adopción de aquéllas que estime adecuadas en el plano de la acción colectiva, para su corrección o eliminación.

Si la aplicación de las medidas especiales se prolongase más de un año, propondrá de oficio, o a solicitud de cualquiera de las Partes Contratantes, la iniciación de nuevas negociaciones para restablecer la situación de reciprocidad preexistente o buscar nuevas fórmulas de equilibrio.

Comité de comercio y pagos

Artículo 25. Para ejecutar y administrar el Acuerdo y facilitar la consecución de los fines de la zona de libre comercio créase el Comité de Comercio y Pagos, que tendrá como sede la ciudad de. . .

En este Comité las Partes Contratantes estarán representadas por sus Ministros de Relaciones Exteriores y otro Secretario de Estado.

Cada Parte Contratante designará un representante permanente adjunto, y los asesores que estime necesarios.

El Comité deberá integrarse a los . . . días de la puesta en vigencia del presente Acuerdo y designará en su primera sesión un Secretario Ejecutivo, cuyas funciones serán definidas en el Reglamento. El Comité establecerá dicho Reglamento por unanimidad de votos.

Artículo 26. El Comité creará su propia Secretaría, para cuyo efecto las Partes Contratantes fijarán en un protocolo anexo la estructura y atribuciones de la misma y la contribución de cada país participante del Acuerdo.

Mientras lo juzgue conveniente, el Comité utilizará el asesoramiento técnico de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que será prestado por intercambio del Secretario Ejecutivo del Comité.

Las Partes Contratantes harán las gestiones relativas a esta colaboración ante el Secretario General de las Naciones Unidas.

Artículo 27. Las negociaciones que sean necesarias para el desarrollo y funcionamiento de la zona de libre comercio se efectuarán en el Comité.

Artículo 28. Son funciones del Comité:

a) Coordinar la política comercial de las Partes Contratantes en cuanto convenga a la salvaguardia y expansión de su comercio exterior dentro y fuera de la zona de libre comercio, en general, o en relación con productos que tengan importancia para la economía de una o más Partes Contratantes;

b) Elaborar y aplicar un programa de reducción gradual de las restricciones a la exportación de productos originarios de las Partes Contratantes destinada a la zona de libre comercio;

c) Fijar los criterios o normas que serán adoptados para calificar el origen de las mercaderías a que se apliquen las disposiciones del presente Acuerdo;

d) Reunir y preparar las informaciones y estadísticas necesarias para los efectos previstos en los artículos 6, 7, 11 y 12;

e) Elaborar la lista básica a la que se refiere el artículo 9;

f) En caso de reclamaciones de Partes Contratantes que se consideren afectadas por una reforma tarifaria en el caso previsto en el artículo 17, promover las negociaciones tendientes a restablecer la situación anterior o buscar nuevas fórmulas de equilibrio;

g) Promover la uniformidad de las nomenclaturas aduaneras y coordinar las estadísticas nacionales, según lo previsto en el artículo 18;

h) Promover la armonización de derechos prevista en el artículo 19;

i) Armonizar la política comercial de los Países Contratantes en lo que toca al transporte en comercio recíproco;

j) Correlacionar los procedimientos tendientes a combatir el contrabando, así como la sobre y subfacturación de las mercaderías de intercambio;

k) Examinar y resolver acerca de las reclamaciones de Países Contratantes sobre actos o prácticas que alteren o puedan alterar las condiciones normales de competencia comercial en la zona de libre comercio;

l) Examinar la marcha del Acuerdo y las orientaciones convenientes a su mejor desarrollo, con vistas a mantener el equilibrio de conveniencias mutuas a niveles crecientes de intercambio;

m) Precisar el concepto de comercio fronterizo para los fines de este Acuerdo, y

n) Someter a las Partes Contratantes un informe anual sobre la marcha del Acuerdo.

Artículo 29. El Comité podrá requerir la colaboración de organismos internacionales y nacionales para el cumplimiento de sus fines, cuando lo juzgue conveniente.

Artículo 30. El Comité promoverá o acordará, según fuera el caso, la aplicación de las medidas que estime adecuadas para prevenir

o corregir los desequilibrios persistentes y acentuados del comercio de cada Parte Contratante con el conjunto de éstas.

Artículo 31. El Comité podrá eximir temporalmente a países de menor desarrollo económico relativo, de determinadas obligaciones en materia de reciprocidad de concesiones y de gradualidad en la reducción y eliminación de gravámenes y otras restricciones.

Artículo 32. Las decisiones adoptadas por el Comité requerirán la unanimidad durante los dos primeros años, y al término de este período las Partes Contratantes fijarán, también por unanimidad, el sistema de votación y el *quorum* exigible por cada tipo de decisiones

[*Alternativa Artículo 32*

Las decisiones adoptadas por el Comité requerirán la unanimidad durante los tres primeros años, con la excepción de que los casos de listas iniciales de países que deseen incorporarse al acuerdo serán resueltos por dos tercios de votos. Al término de este período las Partes Contratantes fijarán también por unanimidad del sistema de votación y el *quórum* exigible para cada tipo de decisiones.]

Pagos

Artículo 33. Las Partes Contratantes ajustarán sus relaciones recíprocas de pagos a los objetivos generales del presente Acuerdo y armonizarán sus regímenes cambiarios y monetarios para la consecusión de esos fines de modo de lograr la máxima eficiencia y expansión comercial en la zona que sea compatible con sus respectivos balances de pagos.

Artículo 34. El Comité de Comercio y Pagos entenderá en todos los problemas comunes de las Partes Contratantes en sus relaciones recíprocas de pagos y en lo relativo a su participación en aquellos sistemas a los que las Partes Contratantes se hubieran adherido para solucionar situaciones transitorias de pagos. A los efectos previstos, el Comité de Comercio y Pagos tendrá las siguientes atribuciones:

a) Tendrá competencia exclusiva para administrar cualesquiera acuerdos o arreglos multilaterales entre las Partes Contratantes que regulen sus relaciones recíprocas de pagos.

b) Podrá delegar determinadas funciones ejecutivas en organismos especializados.

c) Podrá realizar las gestiones necesarias ante las Partes Contratantes, otros países u organismos internacionales especializados, a fin de que las relaciones de pagos entre las Partes Contratantes se desarrollen de acuerdo con los objetivos comunes de las mismas y faciliten la consecusión de los fines generales del presente Acuerdo.

d) Coordinar la intervención de las Partes Contratantes en acuerdos monetarios en que éstos participen con otros países.

Artículo 35. Al convenir acuerdos o arreglos multilaterales de pagos, las Partes Contratantes procurarán lograr el mayor grado de convertibilidad posible que sea compatible con los objetivos generales del presente Acuerdo y las situaciones particulares de los respectivos balances de pagos.

Artículo 36. Cualquier acuerdo o arreglo multilateral de pagos entre las Partes Contratantes será negociado en el Comité de Comercio y Pagos.

Disposiciones varias

Artículo 37. Las Partes Contratantes que lo consideren necesario podrán celebrar entre sí convenios para regular los asuntos comerciales específicos no contemplados especialmente en este Acuerdo y compatibles con su texto.

Artículo 38. Las Partes Contratantes velarán porque dentro de la zona de libre comercio goce de plena libertad el tránsito de las mercaderías procedentes de cada una de las Partes Contratantes destinadas a uno de ellos.

Tales mercaderías en tránsito estarán exentas de derechos, impuesto o contribuciones de cualquier orden. Sin embargo, deberán sujetarse al pago de las tasas generales aplicables a la prestación de servicios, así como a las medidas de seguridad, sanidad y policía.

Artículo 39. Ninguna disposición del presente Acuerdo deberá interponerse como impedimento para la adopción y el cumplimiento de medidas destinadas a:

a) la protección de la moralidad pública;

b) la aplicación de leyes y reglamentos de seguridad;

c) el control de las importaciones o exportaciones de armas, municiones o materiales de guerra y, en circunstancias excepcionales, de todos los demás artículos militares;

d) la protección de la salud pública y de la vida humana, animal y vegetal;

e) la importación y exportación de oro y plata;

f) la protección del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico, y

g) la exportación, utilización y consumo de materiales nucleares, productos radiactivos o cualquier otro material utilizable en el desarrollo o aprovechamiento de la energía nuclear.

Artículo 40. El presente Acuerdo queda abierto a la incorporación de todos los países latinoamericanos.

La incorporación de nuevos países entrará en vigor en la fecha de depósito del instrumento de ratificación del respectivo Protocolo por parte del país que se incorpora.

Formalizada la incorporación, el Comité de Comercio y Pagos determinará la fecha en que se deberán realizar las negociaciones a que se refiere el artículo 4.

Los países que se incorporen deberán conceder reducciones de gravámenes y otras restricciones no inferiores a los porcentajes a que se refiere el artículo 6 acumulados durante el período transcurrido desde la fecha de entrada en vigor del Acuerdo.

Excepcionalmente, y para facilitar la incorporación de otros países, el Comité de Comercio y Pagos podrá en los años restantes del plazo previsto en el artículo 1, descomponer parte de los porcentajes acumulados en los años anteriores.

Artículo 41. El presente Acuerdo entrará en vigor en la fecha de depósito del tercer instrumento de ratificación, en el caso de los tres primeros ratificantes y, para los restantes, en la fecha de depósito de los respectivos instrumentos de ratificación.

Artículo 42. El Gobierno de ..... será el depositario del presente Acuerdo y enviará copias autentificadas del mismo a los Ministros de Relaciones Exteriores de cada uno de los Países Contratantes y los notificará asimismo del depósito de los instrumentos de ratificación o de cualquier denuncia del Acuerdo.

Artículo 43. El Acuerdo tendrá una duración ilimitada. Después de diez años contados desde la fecha de su entrada en vigor podrá ser denunciado por cualquier País Contratante mediante aviso previo de un año.

Protocolo anexo

Hasta tanto el presente Acuerdo sea ratificado por las Partes Contratantes conforme a los respectivos procedimientos institucionales, se constituye un Comité Provisional integrado por un representante de cada Parte.

Este Comité actuará en estrecho contacto con la Comisión Económica para América Latina, utilizando su asesoramiento técnico.

Anexo IV

CARTA DE ADHESION AL PROTOCOLO DE RIO DE JANEIRO

.....de 1959

Señor Director Principal,

Tengo el honor de poner en su conocimiento que este Banco Central, autorizado por el Gobierno Nacional, se halla de acuerdo en participar en las operaciones de compensación multilateral de saldos bilaterales previstas por el Proyecto de Protocolo preparado por la segunda reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales que tuvo lugar en Río de Janeiro entre el 24 y el 3 de diciembre de 1958, y que dice:

Resolución 4

PROYECTO DE PROTOCOLO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA LATINOAMERICANO DE COMPENSACION MULTILATERAL DE SALDOS BILATERALES

El Grupo de Trabajo de Bancos Centrales
Teniendo presente:

a) La necesidad de crear en materia de pagos las condiciones propicias para el ensanchamiento de los mercados nacionales y el establecimiento ulterior y gradual del mercado regional latinoamericano;

b) La conveniencia de procurar un equilibrio del comercio entre países titulares de cuentas interlatinoamericanas de pago y el conjunto de éstos, tendiendo a la eliminación de los desequilibrios acentuados o persistentes por medio de la expansión del movimiento de mercaderías y servicios y no de su contracción;

c) Que siguiendo estos propósitos, los bancos centrales de países titulares de cuentas interlatinoamericanas de pago basadas en el convenio-tipo de Montevideo, asistentes a la reunión, consideran que es recomendable el establecimiento de un sistema de compensación multilateral de saldos bilaterales;

d) Que es conveniente propender a la incorporación de dicho sistema de todos los países del área titulares de cuentas bilaterales de pagos basadas en los principios de ese convenio-tipo, en condiciones de reciprocidad de conveniencia;

e) Que para los efectos de la aplicación del sistema es indispensable la existencia de una Agencia encargada de su funcionamiento y que la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas ha aceptado la sugestión hecha por la segunda reunión del Grupo de Trabajos de Bancos Centrales en el sentido de desempeñar dicha función;

f) Que el sistema aludido constituirá sólo otra etapa del programa destinado a alcanzar formas más avanzadas y generales de multilateralidad en América Latina, que contribuyen a la expansión de las relaciones económicas entre todos sus países y con el resto del mundo;

g) Que si bien cierta parte de las operaciones propias de dicho sistema podría realizarse sólo mediante consultas previas y conformidad en cada caso de los Países Adherentes, éstos han expresado su propósito de colaborar en la mayor medida posible a la consumación de tales operaciones;

Resuelve:

Elevar al Comité de Comercio el siguiente proyecto de Protocolo para el establecimiento del sistema latinoamericano de compensación multilateral de saldos bilaterales, para su consideración por los gobiernos de los países latinoamericanos que mantengan o suscriban convenios de compensación en base al convenio-tipo de Pagos de Montevideo.

Artículo 1. Serán Países Adherentes al sistema de compensación multilateral de saldos bilaterales los titulares de dos o más cuentas bilaterales interlatinoamericanas de pagos basadas en el convenio-tipo de Montevideo, que manifiesten su adhesión al Protocolo mediante la comunicación a que se refiere el artículo 15.

Artículo 2. Los Países Adherentes efectuarán entre sí compensaciones monetarias en las condiciones señaladas en el presente Protocolo. Tales compensaciones serán de primera o de segunda categoría, según lo previsto en los artículos 6 y 7.

Artículo 3. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo precedente se considerarán los saldos o disponibilidades de las cuentas matrices de convenios bilaterales de pagos mantenidas por los Bancos Centrales respectivos u órganos equivalentes.

Artículo 4. La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas será la Agencia encargada de las compensaciones.

Artículo 5. Las compensaciones de primera categoría previstas en este Protocolo se efectuarán al término de períodos calendarios trimestrales.

Artículo 6. Las compensaciones de primera categoría son las que tienen como efecto, para cada País Adherente comprendido en la respectiva operación, la disminución de uno o de varios de sus saldos deudores, en contrapartida de la disminución equivalente de uno o de varios de sus saldos acreedores.

Artículo 7. Las compensaciones de segunda categoría son las que tienen por objeto desplazar saldos de una cuenta a otra. Al ser proyectados por la Agencia los respectivos movimientos se considerarán también los correspondientes márgenes de los créditos bilaterales.

Artículo 8.

a) Las compensaciones de primera categoría serán ejecutadas sin necesidad de requerir previamente el consentimiento de los respectivos Bancos Centrales u órganos equivalentes.

b) Las compensaciones de segunda categoría serán subordinadas a consulta previa y conformidad de los respectivos Bancos Centrales u órganos equivalentes;

c) Al proponer compensaciones de segunda categoría la Agencia procurará facilitar aquellas que contribuyan a solucionar situaciones entre deudor y acreedor, tomando para ello en consideración el objetivo de evitar interrupciones en el comercio entre Países Adherentes.

Artículo 9. Los Países Adherentes, por propia iniciativa o a propuesta de la Agencia, podrán ampliar el radio de las compensaciones estableciendo a tal fin, entre otras reglas, la de fijar para ello un determinado porciento de los créditos bilaterales (como límite máximo) a fin de efectuar esas compensaciones sin necesidad de consultas previas.

Artículo 10. Al calcular los saldos disponibles para las compensaciones de primera categoría, a requerimiento de los respec-

tivos Bancos Centrales u organismos equivalentes, la Agencia excluirá las sumas necesarias para cubrir eventuales desequilibrios a corto plazo. Al solicitar la exclusión el país respectivo tomará en cuenta las correspondientes disponibilidades de crédito.

Artículo 11. El banco central u organismo equivalente que desee acogerse a lo establecido en el artículo precedente presentará a la Agencia, por lo menos diez días antes del vencimiento del trimestre calendario, una información acerca de las sumas que desee excluir y las razones de ello.

Artículo 12. Previas las necesarias consultas, para la realización de transferencias la Agencia podrá considerar saldos de cuentas bilaterales que Países Adherentes mantengan con países no adherentes.

Artículo 13. Los bancos centrales u organismos equivalentes comunicarán a la Agencia:

a) la información necesaria para conocer el texto y marcha de los acuerdos de pagos bilaterales a que se refiere la Resolución 2 de la primera reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales;

b) una relación mensual del estado de sus cuentas bilaterales recíprocas como también de los montos correspondientes a cuentas bilaterales con países ajenos al área, que estarían dispuestos a compensar;

c) toda otra información que estimen necesaria a fin de facilitar la tarea de la Agencia, e inclusive la de la situación de saldos de sus cuentas bilaterales con países ajenos al área.

Artículo 14. A propuesta de bancos centrales u organismos equivalentes o de la Agencia, aquéllos adoptarán, siempre que mediara unanimidad, las reglas complementarias que estimen convenientes para la mejor marcha del sistema.

Artículo 15. La Agencia podrá iniciar el funcionamiento del sistema cuando por lo menos cuatro países titulares de cuentas bilaterales interlatinoamericanas de pagos, establecidas a base del convenio-tipo de Montevideo, hayan manifestado su adhesión al Protocolo, mediante comunicación dirigida a la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, por intermedio del respectivo banco central o del organismo equivalente.

Artículo 16. El presente Protocolo tendrá la duración de un año, contado desde la fecha en que la Agencia inicie las respectivas operaciones y prorrogable por períodos iguales mediante tácita reconducción, salvo respecto a Países Adherentes que por lo menos tres meses antes de terminar cada período de vigencia comuniquen a la Agencia su decisión de no seguir perteneciendo al sistema.

Por consiguiente, y de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 del mencionado Proyecto de Protocolo me es grato enviar a usted esta carta de adhesión.

Saluda muy atentamente al señor Director Principal

.....
Firma

Al señor don
Raúl Prebisch, Director Principal
a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas,
Santiago de Chile

Anexo V

MEMORANDUM ENTREGADO POR LOS GOBIERNOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA A LOS GOBIERNOS LATINOAMERICANOS

Abril de 1958

1. La firma del Tratado de Roma constituye uno de los elementos de una obra de conjunto gracias a la cual seis Estados de la Europa Occidental desean proseguir su integración económica y política. Estos seis países opinan que han llegado a una etapa de su vida histórica en que dicha integración responde a las necesidades comunes y fundamentales conformes a la evolución contemporánea.

2. Al firmar el Tratado de Roma estos seis países anhelan, desde el punto de vista económico, alcanzar un mayor grado de expansión que ha de resultar de la creación de grandes mercados donde puedan circular libremente las mercaderías y los distintos factores que intervienen en la producción. Sin una integración económica, Europa no llegará a desarrollar grandes plantas industriales que en nuestros días son indispensables para garantizar a la vez prosperidad y progreso social. Al perseguir estos objetivos los seis países de la Comunidad están convencidos de fomentar el comercio internacional.

3. La creación de una unidad económica de 165 millones de habitantes, cuyo ingreso bruto equivale a 180 000 millones de dólares en poder de compra, y cuyas necesidades de importaciones aumentan constantemente, hace de la Comunidad la entidad económica cuyo comercio exterior será el mayor del mundo. Su acción tendrá favorables repercusiones sobre las perspectivas abiertas al desarrollo económico del mundo libre, ya que el desarrollo de la propia Comunidad depende de un aumento de sus relaciones con los demás países.

Es por esta razón que la Comunidad cree que los temores de algunos países de la América Latina, provocados por las decisiones de los Gobiernos de los seis países integrantes de la Comunidad, se deben a malentendidos. Por esto se considera conveniente para disiparlos, de recordar a tal efecto ciertos principios fundamentales que inspiraron a los seis Gobiernos durante las negociaciones que condujeron a la firma del Tratado de Roma, y sugerir también un intercambio de opiniones con todos los países latinoamericanos a los cuales las naciones que integran la Comunidad están unidos por intereses tradicionales.

4. Al dar un paso definitivo en la creación de una Europa unida con la formación de instituciones comunes y la fusión progresiva de las economías nacionales, los Gobiernos de los Estados miembros han manifestado su firme voluntad de realizar a la vez condiciones favorables al nacimiento de la unidad europea y remediar, gracias a la creación de un amplio mercado común, las dificultades que resultan de políticas económicas muchas veces divergentes. Esta política constituye, sin duda alguna, el único medio que no solamente permitirá a Europa resolver sus propios problemas, sino también contribuirá a reforzar la solidaridad económica del mundo libre.

Los Estados miembros de la Comunidad tenían, por otra parte,

la obligación de asociar a su expansión económica los países y territorios de ultramar con los cuales mantienen vínculos especiales y, asimismo, hacerlos partícipes de las ventajas que se pueden esperar de la realización de sus objetivos comunes. Mediante esta asociación, dichos estados esperan dar, lo más pronto posible, a los territorios de ultramar el desarrollo a que aspiran en todos los sectores de su vida. La asociación de los territorios de ultramar a la Comunidad constituye, por consiguiente, uno de los aspectos esenciales de la obra que los seis países de la Comunidad desean llavar a cabo: es decir que el régimen de integración de los Estados de la Comunidad y el régimen de asociación de los países y territorios de ultramar no constituyen sino una sola y misma realidad.

5. La Comunidad es plenamente consciente de la importancia para los Estados miembros y las demás naciones occidentales, de la obra que va a realizar. Plenamente convencidos de que el Tratado de Roma es perfectamente compatible con los acuerdos internacionales firmados por los seis Estados miembros, sus instituciones opinan que no existe obstáculo alguno para que se puedan realizar íntegramente las disposiciones del Tratado. Es en este espíritu que la Comisión de la Comunidad Económica Europea ha sido encargada de cerciorarse que se apliquen las disposiciones del Tratado de Roma, como también las disposiciones tomadas por dichas instituciones en virtud del Tratado.

6. La Comunidad quiere afirmar desde ahora que su política hacia los demás países ha de basarse en los principios de una cooperación internacional. Los seis países consideran que la creación de una unión arancelaria y la integración económica que la inaugura, serán provechosas para todos y que esta experiencia podrá incluso ser útil para la realización de empresas análogas en otras regiones geográficas. El encasillamiento de las economías constituye sin duda alguna un obstáculo para el comercio internacional y para una expansión económica general. Conviene aplaudir toda iniciativa de creación de áreas económicas mejor integradas y de economías más dinámicas, pues estos dos factores son sinónimos de progreso económico y mejoramiento del nivel de vida. Las integraciones económicas engendran la prosperidad general. Son, en otras palabras, una fuente de progreso para el mundo libre en su conjunto, ya que todas las naciones tienen interés en ver aumentar el poder de compra de los países con los que mantienen relaciones comerciales.

7. Repetidas veces la Comunidad ha afirmado su voluntad de promover los intercambios internacionales. Esta voluntad está además apoyada por imperiosas necesidades.

En efecto, la progresiva elevación del nivel de vida de su población debe traducirse en una expansión continua de sus intercambios con el resto del mundo y principalmente con los países proveedores de materias primas, entre los cuales cabe destacar ante todo los de América Latina. Varias razones permiten suponer que la expansión comercial de la Comunidad Económica Europea ha de orientarse en forma muy especial hacia América Latina. La prosperidad de la Comunidad Económica Europea está en efecto condicionada por el desarrollo de sus intercambios con los demás países. La Europa occidental y principalmente los seis Estados miembros de la Comunidad precisan de los demás para abastecerse de materias primas, de productos agrícolas, así como de otros productos necesarios para las industrias que utilizan la fuerza motriz, base de una economía moderna en expansión. Por consiguiente, necesitarán los mercados mundiales y muy especialmente aquéllos que les puedan suministrar productos indispensables. Por otra parte, es evidente por los mismos motivos que la Comunidad tendrá que aumentar sus exportaciones; la racionalización y modernización de la producción en las seis economías integradas serán factores decisivos de expansión en los intercambios comerciales de la Comunidad que redundarán en beneficio de los demás países.

8. Por lo demás, los Estados miembros han establecido en el artículo 18 del Tratado que instituye la Comunidad su voluntad de contribuir al desarrollo del Comercio internacional y a la disminución de cualquier obstáculo en los intercambios; para ello concluirán acuerdos que por su reciprocidad y por las ventajas mutuas que otorguen ayudarán a reducir los derechos arancelarios por debajo del nivel común que tendrían el derecho de imponer dada la existencia de una unión aduanera común.

El artículo 111 del Tratado corresponde al mismo espíritu de cooperación internacional.

9. La Comunidad desearía establecer, en sus relaciones con los países de América Latina, las modalidades de una cooperación más estrecha, basada en el respeto de los derechos de ambas partes (principalmente el derecho de mantener una política de integración económica de conformidad con los compromisos internacionales existentes) y basada igualmente en ventajas mutuas. Para ello se podrían concluir "acuerdos de consulta"; éstos servirían de cuadro para un examen de los problemas económicos, comerciales o financieros incluyendo los problemas relativos a las materias primas que plantean o pudieran plantear las relaciones entre los países de la Comunidad y los de América Latina en virtud del Tratado de Roma y en un espíritu de reciprocidad.

Sería igualmente oportuno tratar de encontrar las bases de una acción común de la Comunidad Económica Europea y de los países latinoamericanos en todo lo que se refiere al comercio y a los precios de productos básicos (como el café, el cacao, por ejemplo).

Por fin, el hecho de que los seis Gobiernos hayan preparado un programa de financiamiento de los gastos de infraestructura económica y social en los países y territorios de ultramar asociados a la Comunidad, no impide en nada el fomento de una política que favorezca la exportación de capitales hacia América Latina.

10. Al decidir de llevar a cabo la política de integración económica, definida por el Tratado de Roma cuyos efectos redundarán en beneficio tanto de los Estados miembros como de los demás, la Comunidad Económica Europea celebra que los Gobiernos de los países latinoamericanos persigan los mismos objetivos. La Comunidad está dispuesta a apoyar todo esfuerzo tendiente a la realización de proyectos similares cooperando en ese sentido con los Gobiernos interesados. Considera que esos problemas, si así lo desearan los países de América Latina, podrían dar lugar a un provechoso intercambio de opiniones.

11. Este memorándum tiene por finalidad indicar al Gobierno de ..... que el problema de las relaciones económicas, financieras y comerciales entre los seis países de la Comunidad Europea y el conjunto de los países de América Latina se está estudiando actualmente con la mayor atención en las instituciones de la Comunidad.

Estas últimas consideran de suma importancia que los problemas planteados sean igualmente estudiados por los correspondientes órganos de los países de América Latina con el fin de poder confrontarlos en un porvenir cercano, y en lo posible, antes de finalizar el presente año.

11 de abril de 1958

D

INFORME DEL SEGUNDO PERIODO DE SESIONES DEL COMITE DE COMERCIO

E/CN.12/C.1/15/Rev.2

1º de junio de 1959

INTRODUCCION

1. Resume este informe los trabajos realizados durante el segundo período de sesiones del Comité de Comercio,[1] celebrado en Panamá, del 11 al 19 de mayo de 1959. El primer período de sesiones se llevó a cabo en Santiago de Chile del 19 al 29 de noviembre de 1956. Como las labores realizadas entre ambos períodos de sesiones se han descrito detalladamente en otros documentos de la Comisión,[2] el presente informe se ciñe a las deliberaciones mismas de Panamá y a las resoluciones allí aprobadas. En la Parte I del informe, después de reseñar la organización del trabajo del Comité y el temario a que se sujetaron los debates, se ofrece una extensa revista de estos últimos. En la Parte II se recogen las resoluciones aprobadas. Finalmente, en tres anexos se ofrecen la lista de representantes, los discursos y exposiciones inaugurales, y algunas declaraciones que se formularon en el seno del Comité al aprobar determinadas resoluciones.

[1] El Comité tuvo su origen en la Resolución 101 (VI) de la Comisión, aprobada en Bogotá el 15 de septiembre de 1955, en la que se creó este organismo con el objeto de intensificar el comercio interlatinoamericano, sin perjuicio de la expansión del comercio con otras áreas y tomando en cuenta la necesidad de aumentar el intercambio mundial en su conjunto. A tal fin se le encargó la elaboración de fórmulas concretas, armonizadas con las obligaciones contractuales y tomando en consideración las condiciones nacionales o zonales.

[2] Véase especialmente la Parte I del *Informe anual al Consejo Económico y Social correspondiente al período comprendido entre el 8 de abril de 1958 y el 23 de mayo de 1959* (E/3246 y E/CN. 12/530) párrafos 6-19.

Parte I

SEGUNDO PERIODO DE SESIONES DEL COMITE DE COMERCIO

A. Composición, asistencia y organización del trabajo

1. *Sesiones de apertura y de clausura*

2. La sesión inaugural se celebró en Panamá, en la sala de sesiones del Palacio Justo Arosemena, el 11 de mayo de 1959. En ella pronunció un discurso el señor Alberto A. Boyd, Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias, quien dio la bienvenida a las delegaciones. Se refirió en especial al hecho de iniciarse la reunión en momentos en que es clara la tendencia a considerar bajo una concepción continental las estrechas vinculaciones existentes entre el desarrollo económico y las relaciones interlatinoamericanas. (Véase el anexo II.)
3. El señor Philippe de Seynes, Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, señaló en su discurso que con el estudio del mercado común la Comisión comienza a enfrentarse con problemas fundamentales de la cooperación regional: los de una acción sistemática hacia la integración. (Véase también el anexo II.)
4. En nombre de las delegaciones asistentes habló el señor Arnaldo Tomás Musich, jefe de la delegación de la Argentina.
5. La sesión de clausura tuvo lugar el día 9 de mayo de 1959.

2. *Composición y asistencia*

6. Asistieron representantes de los siguientes Estados miembros de la Comisión, a saber: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Francia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Reino Unido, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. (Véase el anexo I.)
7. De acuerdo con el párrafo 6 de las atribuciones de la Comisión, asistieron al segundo período de sesiones del Comité de Comercio con carácter consultivo, representantes de los siguientes estados miembros de las Naciones Unidas no pertenecientes a la Comisión: Bélgica, Canadá, Checoeslovaquia, España, Hungría, Italia, Japón, Polonia, República Arabe Unida y Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. De acuerdo con la Resolución 617 (XXII) del Consejo Económico y Social, la República Federal de Alemania envió un observador. (Véase también el anexo I.)
8. El Comité de Credenciales, de acuerdo con el artículo 14 del reglamento de la Comisión, informó en la sesión celebrada el 18 de mayo de 1959 que las credenciales de las delegaciones al segundo período de sesiones del Comité de Comercio, conforme fueron presentándose al Secretario Ejecutivo, habían sido examinadas y se habían encontrado en regla.

3. *Organización del trabajo del Comité*

a) *Elección de la Mesa*

9. En la sesión celebrada el 11 de mayo de 1959 fue elegida la siguiente Mesa:

Presidente: José Garrido Torres (Brasil)
Primer Vicepresidente: Juan Pardo Heeren (Perú)
Segundo Vicepresidente: Pedro Chamorro (Paraguay)
Relator: Germánico Salgado (Ecuador)

b) *Secretaría*

10. La Secretaría del Comité se compuso de la siguiente manera:
Philippe de Seynes, Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales

Raúl Prebisch, Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina
Louis N. Swenson, Director Principal adjunto de la Comisión
Wladyslaw R. Malinowski, Director de la Sección de Comisiones Regionales del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales
Alfonso Santa Cruz, Secretario de la Comisión
Cristóbal Lara Beautell, Director de la Oficina de México
Esteban Ivovich, Director de la División de Política Comercial de la Comisión, Secretario General del Comité

Asesores técnicos:

Nuno F. de Figueiredo
Alberto Solá
Alejandro Power

B. Temario

11. En la sesión del 11 de mayo de 1959 el Comité aprobó el siguiente temario:

1. Discursos de apertura
2. Elección de la Mesa
3. Aprobación del temario
4. Mercado común

   a) Bases para el establecimiento del mercado común
   b) Examen de su posible estructura
      i) Objetivos
      ii) Forma jurídica
      iii) Programa de la primera etapa
         Régimen aduanero y de liberalización
         Forma jurídica
         Clasificación de productos
         Tratamiento de más favor
         Régimen para países de menor desarrollo relativo
         Acuerdos específicos de complementación y especialización
      iv) Amplitud del mercado y núcleos iniciales
      v) Convenios sobre materias comerciales o económicas no comprendidas en el acuerdo
      vi) Comité
   c) Normas principales para el funcionamiento de un mercado común

Documentación:

El mercado común latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales (Primera parte: Informe de la Secretaría Ejecutiva; segunda parte: Informes de la primera y segunda reunión del Grupo de Trabajo del Mercado Regional) (E/CN.12/C.1/9)
Consultas sobre política comercial. Nota de la Secretaría (E/CN.12/C.1/11)
Consultas sobre política comercial. II. Reunión de Santiago de Chile (abril 1959), con una nota de la Secretaría (E/CN.12/C.1/11/Add:1)
Consultas sobre política comercial. III. Reunión de Caracas, Venezuela (mayo de 1959), con una nota de la Secretaría (E/CN.12/C.1/11/Add.2)
Medidas gubernamentales que en un mercado regional latinoamericano repercuten sobre la inversión privada extranjera (E/CN.12/C.1/12)
La influencia del mercado común en el desarrollo económico de América Latina (E/CN.12/C.1/13)
La industria del material ferroviario rodante en América Latina. Nota de la Secretaría (E/CN.12/508)
Cuestiones fiscales, de política comercial y metodológicas relacionadas con la formación del mercado común centroamericano (E/CN.12/497)
Los problemas de transporte en América Latina. Posibles estudios en función del mercado común (E/CN.12/C.1/14)

5. *Pagos*

Establecimiento de un sistema de compensación multilateral de saldos bilaterales, como primer paso hacia la multilateralidad de pagos inherentes al mercado común.

Documentación:

Informe de la segunda reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales. Nota de la Secretaría (E/CN.12/C.1/10)

C. Resumen de los debates

1. *Exposiciones de carácter general*

12. El Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva señaló en su exposición que la iniciativa de constituir el mercado común responde a una necesidad de la etapa actual del desarrollo económico de América Latina y subrayó la importancia que tendría para la prosecución de los trabajos relativos a las bases de ese mercado que los gobiernos miembros del Comité proporcionaran a la Secretaría las orientaciones necesarias. (El texto completo de la exposición puede encontrarse en el anexo II.)
13. La delegación de *Cuba* manifestó que su gobierno es partidario de la creación del mercado común latinoamericano y que está dispuesto a ofrecer su decidida cooperación para el éxito de esta iniciativa. Sin embargo, señaló ciertas peculiaridades de la estructura de la economía cubana —altos costos de producción, un régimen comercial tradicionalmente libre, un arancel de aduanas como único instrumento de protección, exportación de productos agrícolas y desarrollo industrial incipiente— que podrían condicionar la adhesión de su país. Mostró su interés por los problemas del intercambio de los productos agrícolas dentro del mercado común; los de la coordinación y especialización de las producciones agrícolas, y los de la protección o del tratamiento diferencial para garantizar el desenvolvimiento industrial. Mencionó asimismo otras preocupaciones de su gobierno relacionadas con el mercado común y derivadas de la participación en el Acuerdo General de

Aranceles y Comercio (GATT); del intercambio con mercados exteriores, que es necesario robustecer, y del principio de la multilateralidad, que desea ver ampliamente practicado en el comercio intrarregional y con el resto del mundo. La delegación cubana consideró conveniente la congelación de los regímenes restrictivos que cada país americano aplica a los países que no pertenecen al área, de modo que después de la constitución del mercado regional, la incidencia de esas restricciones no sea superior a la existente con anterioridad a ese hecho.

14. La delegación de *Chile* anunció la conformidad de su gobierno con las bases y normas para el establecimiento del mercado común latinoamericano preparadas por el Grupo de Trabajo del Mercado Regional en su reunión de México, sin que ello signifique que su país no esté dispuesto a considerar cualquier alternativa que pueda llevar en forma más rápida o práctica a los países latinoamericanos al mismo objetivo.

15. La delegación ecuatoriana manifestó que el establecimiento del mercado común es una idea que el *Ecuador* apoya como país con un mercado interno reducido. Por lo que toca a las recomendaciones del Grupo de Trabajo, sugirió que el sistema de promedio —fórmula que podría resultar provechosa— se estudie detenidamente. Señaló que el régimen especial para los países relativamente menos desarrollados interesa especialmente al suyo, pues sin él tales países sólo seguirán siendo abastecedores de materias primas. Al propio tiempo indicó que interesaría estudiar la posibilidad de prolongar la primera etapa prevista en las recomendaciones del Grupo. Las mayores oportunidades a que dará lugar el mercado común contribuirán a desalentar la tendencia a la autarquía económica con sus consecuencias negativas. En otro aspecto, expresó el interés del Ecuador en el intercambio de informaciones técnicas y en la inversión de capital extranjero, planos en que el establecimiento del mercado común será también provechoso.

16. La delegación de los *Estados Unidos* llamó la atención sobre el carácter, en su opinión insatisfactorio, del esquema preparado por el Grupo de Trabajo. La creación de un nivel indeterminado de preferencia, sin un compromiso concreto de proseguir la formación de la zona de libre comercio, sería susceptible de producir un elevado grado de incertidumbre. Si bien el tratamiento preferencial es inherente a cualquier mercado común, tal tratamiento no podría por sí solo asegurar la realización de la zona de libre comercio o de la unión aduanera, pudiendo incluso crear nuevos obstáculos. Esta característica podría dificultar el reconocimiento de la preferencia regional por parte de terceros países. También mencionó que las reglas sobre un nivel promedio de reducciones arancelarias pueden tener como resultado la limitación de la competencia.

17. En cuanto a la unión de pagos como posible factor del mercado común, la delegación mencionada expresó que no le parecía deseable. El comercio de América Latina se realiza en gran proporción con el mundo exterior, sin que haya razones para esperar la modificación sustancial de este hecho. Las dificultades de balance de pagos están asociadas en su parte principal a ese comercio extralatinoamericano. Además, el funcionamiento de la unión de pagos podría suponer el uso de controles cambiarios y ello implicaría un retroceso para los países cuyas monedas son ahora convertibles.

18. Finalmente, después de manifestarse preocupada con el complejo sistema de clasificación de países y de productos previsto en el proyecto proporcionado por el Grupo de Trabajo, la delegación de los Estados Unidos indicó que convendría al funcionamiento del mercado la máxima simplicidad posible.

19. El delegado de *México* describió el esquema preparado por el Grupo de Trabajo como fórmula prudente, ingeniosa y práctica, al mismo tiempo que comprensiva y flexible. Manifestó la disposición de su gobierno para asumir las responsabilidades que le correspondan dentro del acuerdo del mercado común. En este sentido se pronunció en favor de la aprobación del esquema con las modificaciones aconsejables, y de la preparación por la Secretaría, en contacto con los gobiernos interesados, del proyecto de acuerdo final del mercado común para darle vida inmediata. Aunque partidario de la participación de todos los países desde el principio, la delegación indicó que México está dispuesto a unirse a los demás que adopten una actitud semejante, pero debiendo el acuerdo mantenerse siempre abierto a los otros. Después de apoyar el establecimiento gradual de un régimen de pagos multilaterales, cuyo primer objetivo es intercomunicar las cuentas bilaterales existentes, se refirió con satisfacción al proyecto de protocolo destinado a establecer el sistema de compensación multilateral de saldos bilaterales. Anunció que su país, a pesar de mantener un solo tipo de cambio y completa libertad cambiaria, negocia algunos convenios bilaterales con países sudamericanos con el objeto de "encontrarlos a mitad del camino" y ampliar las transacciones comerciales con ellos. Destacó además la necesidad de una perspectiva dinámica, en que el mercado común sea instrumento para ampliar la industrialización, y llamó la atención sobre la importancia del desarrollo simultáneo de un sistema eficaz de transporte, especialmente marítimo.

20. Dada la particular situación geográfica —y por tanto económica y financiera— de su país, la delegación de *Panamá* expresó que en un momento dado podría no estar en condiciones de sumarse a un determinado grupo, pero que ello no le impide apoyar los principios generales de la cooperación económica latinoamericana. Las bases enunciadas en México por el Grupo de Trabajo representan un adelanto, sobre todo en lo referente a la clasificación de países y productos, y al método de la reducción gradual y flexible de las barreras comerciales.

21. Observó también que el Comité tenía que considerar si será mejor insistir en que cualquier acuerdo comprenda a todos los países o si podrán autorizarse acuerdos de menor amplitud. Es esencial que todos los países, o grupos de países, tengan la mayor libertad para tratar sus problemas particulares, y si se forma una agrupación local como consecuencia de negociaciones sobre esos problemas, habrá que aceptarla. La única exigencia legítima es que las agrupaciones de esta índole queden abiertas a negociaciones con otros estados.

22. La delegación de *Paraguay* expresó que su país es uno de los que podrían beneficiarse con el tratamiento diferencial propuesto por el Grupo de Trabajo, aunque comprendía que al acordarse un tratamiento excesivamente favorable a los países relativamente menos desarrollados podría impulsarse la multiplicación de industrias no competitivas. Consideró conveniente estudiar la situación de aquéllos que todavía no se encuentran en condiciones de competir con los más industrializados. Otro aspecto que interesa examinar es el posible efecto del mercado común sobre el comercio con el resto del mundo, pues otros países que lo estiman perjudicial para sus intereses podrían adoptar represalias y afectar así el desarrollo de los participantes en dicho mercado.

23. La delegación del *Perú* manifestó que la baja de los precios de los productos primarios en relación con los industriales, así como las dificultades que se presentan para la colocación de los mismos, debido a las medidas que adoptan los países que han sido tradicionalmente compradores, obligan frecuentemente a tomar medidas restrictivas que entorpecen el intercambio, inclusive el existente entre los países latinoamericanos. Indicó que su gobierno había apoyado en todo momento las medidas e iniciativas tendientes a superar el tremendo problema del subdesarrollo mediante la integración económica paulatina de los pueblos. En lo que se refiere al proyecto del mercado común, consideró la delegación que éste debe abarcar el mayor número posible de países y que para ello deben establecerse bases que puedan ser aceptadas por todos ellos, aunque algunos no estuvieran en condiciones de participar en su etapa inicial por justificadas razones circunstanciales. Por otra parte, es conveniente favorecer la formación de un mercado amplio, en el cual exista una libre competencia en condiciones justas.

24. La misma delegación expresó además su deseo de que se conjugasen las opiniones de las demás delegaciones, considerando que sería el mejor tributo a la tarea que estaban cumpliendo.

25. La delegación de la *República Dominicana* señaló que su gobierno está dispuesto a prestar apoyo al proyecto de establecer un mercado común, y que espera que la fórmula a que se llegue tendrá en cuenta los problemas de las economías que están evolucionando de una etapa de producción primaria a otra de producción diferenciada, en la cual será necesario importar productos industriales, para cuya adquisición es indispensable aumentar las exportaciones, tanto hacia América Latina como al resto del mundo.

26. La delegación del *Uruguay* señaló que la posición de su gobierno es de apoyo total a toda acción coordinadora de las economías latinoamericanas tendiente a la formación del mercado común como resultado final. A su parecer, la manera de alcanzar esa meta debe ser por etapas poco ambiciosas, para darle realización efectiva, y los acuerdos correspondientes deben tener la flexibilidad suficiente como para permitir la rápida adaptación de las diversas economías, sin que su aplicación determine efectos inconvenientes en el orden social.

27. La delegación de *Venezuela* manifestó que para su gobierno era aceptable la idea existente en el seno de ciertas delegaciones de que sobre la base del esquema preparado por el Grupo de Trabajo podría un comité intergubernamental —en colaboración con la Secretaría— elaborar un proyecto de acuerdo para que sea sometido a la consideración de los gobiernos. La idea de reciprocidad entre los miembros del mercado esbozada en el esquema, y que tiene en cuenta la diversidad existente en el grado de desarrollo de los países latinoamericanos, parece práctica y ha de contribuir al crecimiento equilibrado de las distintas economías. Observó que asimismo sería adecuado y justo que se tomasen en cuenta otros factores de diferenciación, como la necesidad de los países de altos costos de adaptarse paulatinamente a la situación que crearía el mercado común.

2. *Examen de las posibles bases y normas del mercado común*

28. El Comité tomó nota con satisfacción del informe de la primera reunión del Grupo de Trabajo del Mercado Regional (Santiago de Chile en febrero de 1958)[3] en que se anuncian los principios generales que se observarían para el establecimiento del mercado común latinoamericano.

29. El Comité pasó a ocuparse a continuación de la posible estructura del mercado común, y estudió al efecto el informe de la segunda reunión del Grupo de Trabajo mencionado.[4] Fundándose en los principios generales enunciados en el de la primera reunión, el informe presenta en términos concretos un conjunto de bases y normas sobre las cuales podría estructurarse el mercado común. Con el objeto de hacer acopio de los elementos de juicio necesarios para orientar la prosecución de los respectivos trabajos, el Comité resolvió debatir las ideas fundamentales del informe mencionado y recoger en el de su segundo período de sesiones una síntesis de las opiniones y sugerencias vertidas durante el debate por las delegaciones asistentes.

a) *Objetivos*[5]

30. Al ocuparse de los objetivos generales perseguidos con el establecimiento del mercado común, el Comité estimó innecesario que en su enunciado, como encabezamiento de las bases, se haga referencia a determinados medios o instrumentos con que se procuraría llevarlos a la práctica, pues tales medios o instrumentos son todos los que luego especifican las bases respectivas.

31. Varias delegaciones opinaron que no era conveniente mencionar en los objetivos el establecimiento de un régimen preferencial entre los países que sean miembros del mercado común, pues ese régimen preferencial —aparte de ser un instrumento y no un objetivo— resultará como lógico efecto de la aplicación del proceso de reducción y eliminación de derechos aduaneros y de las restricciones de otro carácter. Por lo tanto, al especificar los objetivos, no habría razón para hacer referencia expresa a dicho régimen.

b) *Forma jurídica*[6]

32. La delegación del *Brasil* expresó la preocupación de que, si desde ahora se define la forma jurídica que adoptará el mercado común, puedan crearse ciertas limitaciones para aplicar después las fórmulas que parecieran más adecuadas para materializar la idea de implantar dicho mercado. Señaló además que valdría la pena esclarecer si las bases contenidas en el informe de México encuadran o no del todo dentro de las características propias de la zona de libre comercio.

33. La delegación del *Uruguay* sugirió que acaso podría decirse solamente por ahora que la forma jurídica a adoptar en su oportunidad será la que mejor encuadre a las realidades de América Latina.

34. Luego de recordar que los países miembros del GATT verán facilitadas sus consultas ante dicho órgano si se adopta para el mercado común alguna de las formas jurídicas contempladas en el texto de aquél, hubo consenso dentro

[3] Véase E/CN.12/C.1/WG.2/6, incorporado en la segunda parte del informe *El mercado común y el régimen de pagos multilaterales* (E/CN.12/C.1/9) presentado al Comité en su segundo período de sesiones. [Cf. pp. 22 *ss.* de la sección A del presente volumen.]

[4] Véase E/CN.12/C.1/WG.2/10/Rev.1, incorporado asimismo al documento E/CN.12/C.1/9. [Cf. pp. 32 *ss.* de la sección A del presente volumen.] Las referencias a puntos y páginas que se hagan en esta sección del informe remiten a este último documento. [Las referencias se han arreglado en la forma necesaria para que remitan a las páginas de este volumen.]

[5] *Op. cit.*, punto I, p. 33.

[6] *Op cit.*, punto II, p. 33.

del Comité en el siguiente criterio en cuanto a la forma jurídica: el acuerdo constitutivo del mercado común ha de fijar las condiciones y formas en que se realizará la reducción gradual de los derechos aduaneros y de otras restricciones, con vistas al establecimiento de una zona de libre comercio destinada a evolucionar hacia la unión aduanera.

c) *Régimen aduanero y de liberalización*[7]

35. Al examinarse la reducción y eliminación de derechos aduaneros, así como de otras restricciones, la delegación del *Brasil* señaló la conveniencia de distinguir entre los dos aspectos siguientes: a) derechos aduaneros y otros gravámenes de efecto equivalente, cuya incidencia es mensurable y que son por tanto susceptibles de reducción o disminución gradual, y b) otras restricciones —administrativas, cuantitativas y cambiarias— cuya naturaleza no mensurable impide que se las haga objeto de reducción gradual. Como ejemplo citó los permisos para importar.
36. La delegación de *México* surgirió que, como elementos de juicio útiles para orientar la prosecución de los trabajos relativos a la forma de reducir los derechos aduaneros y las demás restricciones dentro del mercado común, se tengan en cuenta los procedimientos seguidos al efecto por la Comunidad Económica Europea, especialmente en lo que toca a cuotas o contingentes.
37. La delegación de *Bolivia* apuntó que es posible someter a proceso de eliminación gradual los contingentes de importación.
38. La delegación de los *Países Bajos* observó que entre los miembros de un mercado común, como paso previo a la eliminación de restricciones existentes, podría ser suspendida la aplicación de nuevas restricciones.
39. La delegación de *Cuba* expresó que deberían elaborarse con más precisión las obligaciones y el programa de acción de los países americanos durante la segunda etapa del sistema regional, concebido en el documento de México, y sobre todo, establecerse fechas tentativas para la organización definitiva del mercado común.

d) *Clasificación de productos*[8]

40. La delegación de *Colombia* sugirió que se estudie si es o no conveniente hacer más detallada la clasificación de productos propuesta en el informe de México. Para ello podría tal vez dividirse en dos la categoría de bienes primarios allí prevista, a fin de distinguir de una parte los alimentos y de otra las materias primas. Asimismo convendría ver si debe dividirse en dos la categoría de bienes de capital, especificando por separado los bienes de consumo duradero y los empleados para producir otros bienes.
41. La Secretaría apuntó que mientras más categorías de productos haya, mayor será el número de metas parciales dentro del programa general de reducciones, lo cual disminuiría su flexibilidad y dificultaría la aplicación de la política de rebaja gradual de derechos aduaneros.

e) *Programa de la primera etapa*[9]

42. La delegación de *Venezuela* manifestó su aprobación al régimen particular de que serían objeto, al menos por cierto tiempo, los productos agrícolas según el informe de México. Luego de señalar precedentes europeos, subrayó que en dicho régimen especial quizá se debería considerar por separado aquellos artículos —el trigo, por ejemplo— que por causas climatológicas tienen áreas de difusión restringidas, en contraste con otros —verbigracia, el maíz— cuyo cultivo existe en todos los países latinoamericanos.
43. Respecto al régimen de producción previsto para la primera etapa, en el informe de México, la delegación del *Brasil* puso de manifiesto tres preocupaciones, a saber:

i) Cuando una determinada rebaja de derechos aduaneros se corresponda en el carácter de contrapartida con la reducción o eliminación de restricciones de tipo no arancelario, como son las derivadas de la aplicación de los elementos de regulación directa del comercio exterior, pueden originarse situaciones de desequilibrio en las ventajas mutuas, que vale la pena prever. En efecto, mientras los derechos aduaneros pertenecen a un método por lo general estable de política comercial, los elementos de regulación directa se hallan a menudo sujetos a cambios acordados por simple decisión administrativa. Estos cambios pueden fácilmente anular la reciprocidad en el efecto de las respectivas negociaciones. Por lo tanto, sería deseable que las restricciones no arancelarias sobre la importación sean en lo posible incorporadas en forma gradual a la tarifa de aduanas;

ii) La reducción de derechos aduaneros, hasta llevarlos a un nivel promedio determinado, puede significar en la práctica para los países miembros del mercado el otorgamiento recíproco de márgenes de preferencias cuya magnitud será muy diferente en la realidad, pues tal magnitud resultará en cada caso de la diferencia entre el nivel de derechos aplicados al resto del mundo y el que rija dentro del mercado común. Lo importante aquí no es el nivel medio de derechos establecidos por las respectivas metas, sino la magnitud efectiva de la preferencia. Cabe señalar de paso otro aspecto: los países que experimentan dificultades de balance de pagos son los que en realidad concederían mayores márgenes de preferencia, pues tales dificultades suelen obligarlos a elevar el nivel de los aranceles. Para hacer equivalentes las concesiones mutuas sería requisito previo procurar una relativa armonización de los derechos aduaneros aplicados al resto del mundo;

iii) De asumir el mercado común la forma jurídica de la zona de libre comercio, conforme a las reglas propias de ésta, sus miembros deben liberalizar a cierto plazo lo esencial del intercambio entre ellos. A este respecto, se recuerda que las metas de la primera etapa consideradas en el informe de México sólo prevén la eliminación total de derechos aduaneros para los bienes primarios (categoría I) y no para los artículos de las categorías II y III. Así, los productos incorporados a estas dos últimas categorías no podrían incluirse en el intercambio liberalizado a los efectos de cuantificar la magnitud de la liberación. Por lo tanto, quizá se presenten dificultades para que la eliminación de derechos por lo esencial del intercambio alcance el nivel que requiere llenar el requisito ya mencionado.
44. La delegación de *Venezuela* observó que no es siempre cierto que los países sin problemas de balance de pagos mantengan derechos aduaneros relativamente más bajos que los vigentes en países donde existe ese desequilibrio. Cuando aquellos países registran costos de producción elevados, se ven en el caso de establecer altos derechos por razones obvias.
45. Señaló de otra parte la misma delegación que no será fácil para algunos países asimilar el régimen de reducción de derechos propuesto en el informe de México, respecto a productos que podrían calificarse de dinámicos —sobre todo ciertas manufacturas duraderas y bienes de capital—

[7] *Op. cit.*, punto III, p. 33.
[8] *Op. cit.*, punto IV, p. 33.
[9] *Op. cit.*, punto V, p. 33.

al método de reducción previsto para los productos primarios, pues aquéllos requieren de una protección aduanera relativamente mayor en los países cuyo desarrollo industrial es incipiente, con la salvedad de que en el caso de los bienes de capital los países que desean industrializarse, a veces, los someten a procedimientos de exoneración.

46. La delegación de *México* destacó que las metas de la primera etapa, en relación con la clasificación de los productos en varias categorías, representan un método adecuado y de importancia fundamental para el establecimiento del mercado, pues se adaptan en forma conveniente a las realidades de América Latina.

47. Manifestándose de acuerdo con lo dicho por la de México, la delegación del *Ecuador* coincidió también con la del Brasil en estimar que el régimen sugerido por el Grupo de Trabajo originará márgenes de preferencia diferentes en los distintos países miembros del mercado. Apuntó, sin embargo, que habrá entre ellos la reciprocidad resultante del hecho de ser iguales los derechos aduaneros que los países miembros se aplicarán entre sí. Además, existirá también una reciprocidad funcional, pues el país cuyas exportaciones al territorio del mercado común crezcan de modo persistente deberá acelerar el proceso de la liberalización aplicada a las importaciones originarias del mismo mercado a fin de disminuir el desequilibrio. Por desgracia, hay problemas que impedirían llegar, en plazo relativamente breve, a una tarifa única del mercado común latinoamericano frente al resto del mundo, y subordinar a la solución de esos problemas la concertación del acuerdo del mercado común sería postergar éste por algunos años.

48. Refiriéndose a la letra a) del punto V,[10] la delegación de *Cuba* manifestó no estar de acuerdo con que la importación de productos agrícolas por los países miembros del mercado común pueda verse eximida de la obligación de reducir y eliminar los derechos aduaneros y las demás restricciones, tal como podría hacerse si fuera adoptada la base prevista en la letra arriba mencionada. Señaló que muchos de los países miembros del mercado común no estarán en situación de exportar productos industriales a dicho mercado antes de transcurrido cierto número de años desde su establecimiento. En tales casos, el desarrollo económico de dichos países no recibiría los estímulos provenientes de la participación en el mercado, a menos que pudiera aumentar sus exportaciones tradicionales de productos agrícolas. Por lo tanto, de mantenerse la disposición prevista en la letra a) del punto V, debería quedar restringida a casos excepcionales, pues es conveniente facilitar en general que el incremento en el consumo de productos agrícolas en América Latina se satisfaga con abastecimientos provenientes de los países que en la región están especializados en estas clases de producciones.

49. Además, como resultado del margen de preferencia, los países tradicionalmente exportadores de productos agrícolas se verán en el caso de adquirir artículos industriales latinoamericanos a precio superior al internacional. Para compensarles de este sacrificio sería adecuado reconocerles en reciprocidad alguna concesión en favor de sus productos exportables que se cotizan a ese precio.

f) *Régimen para países de menor desarrollo relativo*[11]

50. Como observación de orden general, la delegación de *Colombia* manifestó que para acelerar el desarrollo económico en los países en que éste es más incipiente, podrían tener gran importancia las medidas que tiendan a facilitar en el mercado común la libertad en los movimientos de capitales y personas.

51. La delegación de *Venezuela* puntualizó que, además de preverse en las bases del mercado común un tratamiento diferencial en favor de los países de desarrollo económico relativamente menor, según lo hace ya el informe de México, deberían incluirse algunas disposiciones *ad hoc* respecto de aquellos países en que los niveles de salarios y costos son proporcionalmente más altos. Algunos de esos países, como por ejemplo el suyo, ofrecerían a los demás miembros del mercado común el aliciente que surge de su alta capacidad para importar, lo que significaría el establecimiento de una genuina reciprocidad para los efectos del mercado común.

52. La delegación de *Brasil* manifestó que ve con agrado la inclusión de medidas destinadas a buscar el equilibrio en la situación económica de países cuyo nivel de desarrollo es diferente. Sin embargo, cree que sería útil analizar más a fondo si tales medidas son o no compatibles con las reglas del GATT sobre constitución de zonas de libre comercio. Su preocupación se refiere en especial a las normas propuestas por el informe de México, según las cuales podría haber ritmos diferentes en la reducción de los derechos aduaneros no sólo entre países de distinto grado de desarrollo, sino también respecto de países cuyo grado de desarrollo económico es en general semejante, aunque desigual en lo que toca a la producción de determinados artículos o grupos de artículos.

53. Por otra parte, la misma delegación señaló que el aumento en el número de categorías de productos que se había sugerido en el curso del debate facilitaría sin duda la concesión de tratamientos especiales destinados a disminuir diferencias en el grado de desarrollo económico, y observó que sin embargo ese aumento en el número de categorías dificultará el funcionamiento de la zona de libre comercio.

54. Expresó también la delegación brasileña que las bases sugeridas en México para la clasificación de los países le parecían excesivamente simplistas, cuando admiten esquemáticamente que el desarrollo económico se podría caracterizar por una primera fase de producción agrícola, evolucionando la producción de bienes de consumo corriente y concluyendo, en una última fase, en una producción de bienes de consumo duradero y bienes de capital.

55. Sin negar el valor indicativo de esos elementos, la delegación señaló que no debe olvidarse el criterio fundamental relacionado con los diferentes niveles de ingreso por habitante. El problema de la caracterización de los diferentes grados de desarrollo es mucho más complejo que el señalado en el informe de México, y a manera de ejemplo, indicó que otros muchos elementos podrían tomarse en consideración para los efectos de la diferenciación de los países, con miras a asegurar la necesaria reciprocidad de tratamiento: dimensiones de los mercados nacionales, capacidad de absorción de capitales de origen exterior, costos de mano de obra y de otros factores de producción, situación de balance de pagos, etc.

56. Además, el régimen diferencial en favor de los países menos desarrollados previsto en el informe de México, no precisa si tal régimen duraría sólo hasta el término de la primera etapa de reducciones —diez años—, o si sería posible prolongarlo por el tiempo en que subsistan las diferencias de desarrollo, lo cual se considera deseable.

57. Manifestó la delegación de *Venezuela* que las normas para la clasificación de países podrían ser perfeccionadas,

[10] *Op. cit.*, punto V, p. 33.
[11] *Op. cit.*, punto VI, p. 33.

como se acaba de observar, introduciendo como elemento el de los altos costos. En cambio, quizás no sería procedente emplear como criterio de clasificación la dimensión de los mercados y la capacidad para recibir capitales, que no son elementos de carácter estructural. Expresó asimismo que, según el informe de México, el tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo no terminaría necesariamente al final de la primera etapa, pues antes de su término podría reconsiderarse la situación.

58. La delegación de los *Países Bajos,* al examinar la posibilidad de los países menos desarrollados de elevar derechos aduaneros para la importación de los bienes de capital provenientes del resto del mundo, señaló que en tal caso un país menos desarrollado compraría bienes de capital más caros o menos eficientes, desalentando así su industrialización. Debe considerarse que las concesiones, dadas a los países menos desarrollados, relativamente no resultarían tan eficaces como puede parecer a primera vista. Cuando algún país que ya no se halla en este caso elimina o rebaja sus derechos a la importación de mercaderías provenientes de países de incipiente desarrollo, por el simple hecho de ser relativamente más desarrollado, las concesiones que otorga no tienen efecto importante, pues en general posee igual producción que la favorecida por esas concesiones.

59. La delegación de *Panamá* expresó que se debe evitar la repetición en América Latina de la tradicional división existente en el mundo entero, entre países ricos e industrializados y países pobres que sólo producen materias primas.

g) *Amplitud del mercado y núcleos iniciales*[12]

60. La delegación de *Colombia* se refirió a la norma según la cual a los países cuya incorporación al acuerdo tenga lugar con posterioridad a su puesta en marcha, podrá serles contado el plazo de la primera etapa —diez años— desde la fecha de la adhesión. En su opinión este régimen puede originar dificultades en el funcionamiento del acuerdo de mercado común, pues con tal procedimiento la meta de la primera etapa no se alcanzaría en una misma fecha por todos los miembros del mercado, como parece conveniente.

61. La Secretaría apuntó que la norma comentada tiene por objeto facilitar la adhesión de aquellos países que no se hallen en situación de incorporarse desde un principio.

62. La delegación del *Brasil* se manifestó conforme con el principio de dar la mayor amplitud posible al mercado común, e indicó que habría dos caminos para ello: uno sería partir de lo general —es decir, de un instrumento único para toda América Latina— hacia soluciones particulares; el otro consistiría en abordar primero lo subregional o sectorial hasta llegar por último al mercado común general. En América Latina se observan en la actualidad movimientos de agrupación subregional, compatibles a su juicio con el objetivo último del mercado global, siempre que esos movimientos se funden en acuerdos parciales susceptibles más tarde de incorporarse o absorberse en instrumentos más amplios. Para ese fin sería deseable que algún organismo integrado por todos los países —el Comité de Comercio, por ejemplo— pueda ir estableciendo normas y principios capaces de evitar que se produzcan entre los acuerdos subregionales y sectoriales distorsiones e incompatibilidades que dificulten la futura formación del mercado común latinoamericano.

63. La delegación de *Venezuela* opinó que los grupos aduaneros subregionales no favorecen la formación del mercado común. Sería difícil coordinar o absorber los instrumentos en que esos grupos se funden con el destinado a constituir el mercado común, al ser distintos en ellos el ritmo establecido para la reducción de los derechos y las demás normas. Por otra parte, las disparidades que existen entre los países de un determinado grupo subregional se corregirían más fácilmente dentro del marco de un mercado global que en el ámbito menos amplio del propio grupo.

64. La Secretaría destacó la importancia del problema planteado. Los expertos que prepararon el informe de México, luego de sopesar las alternativas expuestas en su oportunidad por la Secretaría, recomendaron la idea del mercado común global. Estimaban para hacerlo que si se da lugar a una serie de áreas preferenciales cerradas, los actuales compartimientos estancos serían sustituidos por otros que, aunque sean más amplios que los de hoy, acaso alejen definitivamente la consecución del objetivo último buscado: el mercado global. Ello no significa desconocer que los lazos provenientes de la proximidad geográfica originan relaciones más estrechas y problemas peculiares entre determinados países, factor que fue tomado en cuenta en el propio informe del Grupo de Trabajo. Por lo demás, el acuerdo constitutivo del mercado global puede considerar la existencia de núcleos cuyo objeto sea ocuparse de asuntos de interés específico subregional o sectorial.

65. La delegación de *México* expresó que no merece objeción el hecho de que determinados grupos de países adopten ciertas decisiones de común provecho. Tampoco la merecen los arreglos de carácter transitorio surgidos de circunstancias especiales, ni aquellos otros que consideren un régimen de concesiones más favorables al propuesto en el informe de los expertos. En cambio, merecerían objeción las agrupaciones fundadas en estructuras capaces de levantar ante la implantación del mercado común obstáculos mayores que los derivados de la actual situación de América Latina. Los países latinoamericanos deben tener la opción de participar en un mercado común libremente discutido y aprobado por todos.

66. El Presidente del Comité recordó que el informe del Grupo de Trabajo ofrece un esquema de bases que constituyen paso importante en los trabajos previos al establecimiento del mercado común, pero no todavía fórmulas definitivas que puedan servir de fundamento a decisiones finales de los gobiernos. Además, la preparación de las posibles bases del mercado común debe comprender ciertos aspectos que aún no han sido dilucidados, entre ellos los correspondientes a la coordinación de las políticas monetaria, fiscal y de inversión de capital extranjero.

67. La Secretaría apuntó que el señor Garrido Torres había hecho constar esas mismas observaciones al término de los trabajos de elaboración del referido informe de México, en los cuales participó a título personal en su carácter de miembro del Grupo de Trabajo. En su reunión en México, éste se manifestó de acuerdo con tales observaciones, pero por omisión no se dejó constancia de ellas en el informe. Para salvar esa omisión de entonces, la Secretaría propuso —y así se acordó— que se dejara ahora constancia de esas observaciones en el informe del Comité.

68. La delegación de *Guatemala* manifestó que los acuerdos bilaterales y multilaterales de integración económica centroamericana no deben considerarse como un precedente para formar criterios acerca de la materia en debate, porque el del Istmo centroamericano es un caso especial. Los trabajos destinados a esa integración comenzaron antes de haberse difundido en América Latina la idea del mercado común global. Dada la dimensión de su territorio y el grado de su desarrollo económico, los países centroamericanos

[12] *Op. cit.,* punto VII, p. 34

no podrían participar individualmente en un mercado común global, pero sí podrían hacerlo unidos a su tiempo.
69. La delegación de *Costa Rica* se adhirió a las expresiones de la de Guatemala y anunció que en junio de 1959 será firmado un acuerdo de equiparación de ciertos derechos arancelarios centroamericanos aplicados a importaciones provenientes del resto del mundo.
70. La misma delegación observó que en el acuerdo constitutivo del mercado común latinoamericano sería deseable establecer que tal acuerdo no afectará los derechos y obligaciones contraídos o que contraigan los países centroamericanos con el fin de integrar sus economías. Esta excepción comprendería a todo el acuerdo.
71. La delegación de los *Estados Unidos* reconoció que los arreglos subregionales pueden acarrear ciertas dificultades, pero señaló que esos agrupamientos son tal vez necesarios por circunstancias de hecho. Sea cual fuere el camino que se elija —el subregional o el global— los resultados finales serán los mismos si las fórmulas adoptadas en uno y otro caso tienden a la formación de un mercado competitivo, que no oponga trabas al comercio exterior de América Latina en general.

h) *Acuerdos específicos de complementación y especialización*[13]

72. La delegación de *Cuba* se manifestó contraria a que se incluyeran cláusulas generales autorizando la concertación de los acuerdos de complementación y especialización. Admitió la necesidad de que se reconocieran ciertas situaciones especiales, pero consideró más conveniente que esas situaciones se aceptaran por excepción. En su opinión, los privilegios y arreglos que contemplan esos acuerdos tenderán a crear una red tan poderosa de intereses bilaterales, que se obstaculizarían, en grado sumo, los planes para la integración regional.

3. *Proyecto de Zona de Libre Comercio*

73. En vista del deseo expresado por diversas delegaciones, se invitó a las de los países cuyos expertos asistieron a la reunión de consulta sobre política comercial convocada por la Secretaría Ejecutiva en Santiago de Chile en abril de 1959, a informar al Comité sobre el alcance de los trabajos hechos en aquella reunión en el sentido de preparar un proyecto de acuerdo de zona de libre comercio.[14]
74. En nombre de esas delegaciones —la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay— la de la Argentina[15] explicó el alcance, funcionamiento y mecanismo con que había sido concebida la zona del libre comercio en el instrumento elaborado por los consultores.
75. Al participar en la reunión de consulta aludida el consultor y los delegados argentinos no actuaron para formular un proyecto de zona de libre comercio para los cuatro países meridionales, sino para elaborar un proyecto de zona de libre comercio a fin de avanzar hacia la creación del mercado común latinoamericano, sin referencia excluyente a ningún país latinoamericano ni a la consideración de cualquier otra alternativa que involucra el mismo objeto.
76. A juicio de la delegación, los consultores elaboraron un documento de trabajo, cuyo aporte fundamental consiste en procurar a los países un complejo de instrumentos para avanzar en el sentido de una mayor liberalización del tráfico comercial latinoamericano y orientarlo sobre bases netamente multilaterales. Dicho documento aún no ha merecido decisión alguna por parte de los gobiernos, al menos del de Argentina. La delegación consideró que, por su estructura, el documento que se comentaba constituye un paso decisivo para orientar las tareas destinadas al establecimiento del mercado común latinoamericano y que, en modo alguno, se opone a ese establecimiento.
77. Finalmente, la delegación dejó claramente consignada su firme disposición a considerar toda alternativa que se someta en cualquier instancia tendiente a la creación del mercado común latinoamericano, en la medida en que acelere esta creación y conciba en mejor forma los complejos problemas que ella entraña.
78. Las delegaciones del *Brasil, Chile* y el *Uruguay,* se adhirieron a lo manifestado por la delegación de la Argentina, y suministraron algunas informaciones adicionales.
79. La delegación de *Cuba* manifestó que cuando existen posibilidades de amplio entendimiento en América Latina los arreglos subregionales serán obstáculos para concretar esas posibilidades. Todo grupo crea intereses exclusivistas y despierta reacciones económicas que van dificultando la deseable conciliación y colaboración en el plano continental de intereses diferentes. Además, la situación negociadora del país que, con posterioridad a la puesta en marcha de un acuerdo subregional, desee o se vea en el caso de adherirse al mismo, podrá verse perjudicada, pues tendrá que negociar él solo con un bloque ya constituido. Tal situación podría también despertar recelos políticos.
80. Lo anterior es asimismo válido respecto de los acuerdos sectoriales considerados en el informe de México. Celebrar acuerdos de ese tipo no debería ser un derecho de los países miembros del mercado, sino una excepción calificada.
81. Señaló también la delegación cubana que hay contradicción entre el documento de México y el de la reunión de consulta de Santiago. Mientras el primero resulta de un trabajo sostenido que viene realizando el conjunto de los países latinoamericanos, buscando fórmulas que enfoquen con equidad los intereses de todos, el segundo sólo toma en cuenta los intereses particulares de los países que lo han originado. No parecería justo colocar a los demás países de América Latina en situación de tener que considerar la adhesión a un acuerdo en cuya negociación no participaron.
82. La delegación de *México,* entre otras consideraciones, apuntó que el proyecto elaborado por los consultores en Santiago no puede merecer oposición desde el punto de vista de la soberanía de los respectivos gobiernos para concluirlo, en especial si se considera que tres de ellos son Partes Contratantes del GATT, cuya carta prevé la formación de zonas de libre comercio entre sus miembros.
83. Fuera de lo dicho, y desde el punto de vista del Comité, la misma delegación indicó que se ofrecen dos posibilidades: la de tomar nota de la información presentada, o la de someter a discusión el proyecto de instrumento para analizar si la referida zona de libre comercio podría o no ser un paso intermedio hacia el objetivo del mercado común latinoamericano. Al ser el acuerdo de Santiago un proyecto y no un instrumento internacional todavía, quedaría tiempo para incorporarle los puntos básicos del informe de México y hacer constar en su texto una declaración acerca de su carácter de medio de transición hacia el

[13] *Op. cit.,* punto VIII, p. 34.
[14] El acta con los resultados de dicha reunión, puede encontrarse en el documento *Consultas de política comercial. II. Reunión de Santiago de Chile* (E/CN.12/C.1/11/Add.1). [Véase ahora la sección C del presente volumen, pp. 77 *ss.*]
[15] El texto completo de su exposición se ha publicado en el documento informativo No. 9.

mercado común general, que dicho acuerdo revestiría. También en otras fases, como por ejemplo las relativas a la incorporación de más países, en el acuerdo de Santiago deberían seguirse las orientaciones del informe de México, sobre todo las que atañen al tratamiento a aquellos países de menor desarrollo económico relativo.

84. Con el fin de disipar ciertas preocupaciones manifestadas en el curso del debate, la Secretaría aclaró que había juzgado conveniente iniciar contactos con los gobiernos latinoamericanos, no ya en forma de reuniones amplias, sino en grupos en cuyo seno podían discutirse con más propiedad determinados problemas concretos. En la primera reunión de consulta sobre política comercial (Santiago, agosto de 1958)[16] fue manifiesta la preocupación de los participantes acerca de las repercusiones que las reformas tarifarias y cambiarias recientes tendrían sobre el intercambio entre los países meridionales de América del Sur. Al estudiarse los problemas planteados y la forma de solucionarlos, se analizó la posibilidad de convertir en un sistema multilateral, acompañado de la reducción de derechos y de otras restricciones, los convenios bilaterales vigentes próximos a caducar.

85. De los contactos que después de la reunión de Santiago siguió manteniendo la Secretaría con los gobiernos interesados surgió la conveniencia de preparar las bases de un proyecto de acuerdo con aquel objeto, así como también para ser presentado al GATT a fin de obtener su reconocimiento de la excepción a la cláusula de más favor necesaria para iniciar la reducción de derechos entre los países afectados por problemas apremiantes de comercio exterior. Debe advertirse que la Secretaría en los mismos días en que prestaba su cooperación técnica a los respectivos países, preparaba los estudios previos necesarios para la reunión del Grupo de Trabajo que sesionó en México, en febrero de 1959, con el fin de elaborar las posibles bases del mercado común global.

86. Hubo un claro criterio en la división de tareas: las relativas a la reunión de México, de amplia proyección, procuraban facilitar la búsqueda de soluciones aceptables a todos los países latinoamericanos. En cambio, las destinadas a la preparación del proyecto de acuerdo de los países de la zona sur revistieron carácter limitado y circunstancial. En concordancia con ello, en ningún momento los consultores reunidos por segunda vez en Santiago, en abril de 1959, pensaron que la futura negociación del mercado común fuera a ser hecha con el fundamento de aquel proyecto, en lugar de tomar en cuenta para ello las bases que se acababan de considerar en México por el Grupo de Trabajo del Mercado Regional.

87. El preámbulo del proyecto de Santiago es explícito: subraya el carácter provisional del documento, que se extinguiría una vez realizada, para el establecimiento del mercado común, la negociación general sobre las bases de México, y señala también el propósito de los consultores de recomendar a los gobiernos una nueva negociación, cuando se hayan aprobado las bases del mercado común partiendo del informe del Grupo de Trabajo. Además, en el seno de la reunión de Santiago se señaló la conveniencia de que, hasta que se hiciera esa nueva negociación, los países del sur no tomaran medidas que pudieran perjudicar el comercio existente con los demás de América Latina.

88. La Secretaría subrayó que en confirmación de tales propósitos, la reunión de consultores de Santiago decidió unánimemente traer el documento a conocimiento del Comité de Comercio —hecho demostrativo del gran valor de este Comité como resorte de cooperación internacional— y haciéndolo antes de que los gobiernos directamente interesados se pronuncien sobre su contenido. Los demás gobiernos quedan así enterados con oportunidad. Por todo ello, el arreglo interino del sur no significa formar un grupo subregional excluyente cuya creación levante obstáculos a la formación ulterior del mercado común.

89. La delegación de *Argentina* expresó, por su parte, que los cuatro países del sur, así como Bolivia, el Paraguay y el Perú, han mantenido convenios de comercio bilateral que han funcionado durante muchos años. Estos convenios bilaterales aseguraron a los países tratos preferenciales de carácter tanto cambiario como aduanero. Esto indica que el establecimiento de una zona libre de comercio no constituye una innovación sorprendente, y no pasa de ser la multilateralización de los acuerdos bilaterales que ya regían y la consolidación de ventajas ya otorgadas sobre bases más amplias y racionales. Además, el acuerdo se ha elaborado con los ojos puestos en la adaptación de la zona libre de comercio al mercado común.

90. No es intención del gobierno argentino la creación de bloques regionales que interfieran un acuerdo general. El proyecto de una zona libre de comercio es perfectamente compatible con el mercado común y no se cree que entre los documentos de México y de la reunión de consultores de Santiago existan diferencias que justifiquen las reacciones registradas en el curso de estos debates.

91. A juicio de la delegación argentina, de la lectura de las recomendaciones de la reunión de Santiago se infiere que los consultores han previsto la participación en el posible acuerdo de los países que no formaron parte de aquella reunión, según las siguientes etapas: a) participación inicial de esos países en la celebración del acuerdo; b) renegociación del acuerdo ya en vigor, por la participación de uno o más países que no hubiesen juzgado oportuno o conveniente hacerlo inicialmente; y c) transformación del acuerdo de zona de libre comercio en otro general elaborado conforme a las bases que los gobiernos latinoamericanos concertaran para el establecimiento del mercado común.

92. Las delegaciones del *Brasil, Chile* y el *Uruguay* hicieron suyas las expresiones de la Secretaría, expresando que reflejaban fielmente los hechos ocurridos y los propósitos de la reunión de Santiago.

93. El Presidente del Comité manifestó que la idea del mercado común es un intento de aplicar en el orden económico el espíritu de solidaridad que anima la vida política y jurídica de América Latina, es decir, de dar contenido económico al panamericanismo. Desde el punto de vista político, la solidaridad supone la aplicación de tres principios: a) igualdad de oportunidades para que todos los países puedan explotar sus recursos eficiente y económicamente; b) libertad de elección, porque es incompatible con la soberanía nacional obligar a un país a ingresar en una agrupación determinada a menos que así lo desee, para hacerlo cuando lo estime conveniente; y c) no exclusividad. Hay que desestimar las iniciativas que puedan conducir a la formación de grupos antagónicos.

94. En el orden económico, la solidaridad entraña el cumplimiento de otros tres principios: a) el de productividad, o sea el aprovechamiento máximo de los recursos; b) el principio de libre competencia, de modo que ninguna empresa, ningún país y ningún grupo de naciones puedan establecer un monopolio, y c) la especialización. En este

[16] Véase *Consultas sobre política comercial* (E/CN.12/C.1/11), pp. 5 *ss.*

último sentido, América Latina debe tratar de llegar a una división internacional de trabajo, estimulando la especialización de la producción de modo que redunde en el empleo óptimo de los recursos disponibles, la elevación del ingreso real de la población y la ampliación del comercio con el resto del mundo.

95. El cumplimiento de tales objetivos supone acelerar la tasa del crecimiento económico del conjunto de América Latina, pero esto sólo podrá lograrse a través del mercado común. El hecho de que la meta no sea inmediatamente asequible no debe impedir que se trate de lograr objetivos de menor alcance. Cuando un grupo de países enfrenta problemas comunes apremiantes, hay que buscar soluciones, y éstas deben ser de tal suerte que constituyan una etapa intermedia en el camino hacia el logro de la meta común definitiva. Los acuerdos a que lleguen tales grupos deben estar abiertos a la adhesión de otros países y deben también estar sujetos a revisión. El Comité de Comercio podrá desempeñar una función útil al examinar, criticar y orientar las actividades de tales grupos de países a fin de asegurar que sus actividades no estén en pugna con las encaminadas a alcanzar la meta general del mercado común. Cada grupo tendrá que instituir su organismo de armonización, que deberá orientarse por el Comité de Comercio.

96. El debate de esta materia se cerró con el acuerdo del Comité de tomar nota de las informaciones suministradas sobre el proyecto de zona de libre comercio.

4. *Tratamiento de más favor* [17]

97. La delegación del *Brasil* indicó que las excepciones a la cláusula de nación más favorecida consideradas en el informe de México, originan en cierto modo zonas semipreferenciales, y que en ello podría haber incompatibilidad para países que sean a la vez miembros del mercado común y del GATT. Sugirió que al proseguir los estudios se examinen las excepciones previstas en los apartados *a), b), c)* y *d)* de aquel texto.[18]

98. La delegación de *Venezuela* sostuvo que la base X, así como las VIII y IX, son necesarias para la mejor estructuración del mercado común latinoamericano. Son excepciones a principios ortodoxos. Servirán para llegar al mercado común aplicando gradualmente el régimen preferencial que a su juicio es el único medio práctico de llegar al fin indicado. En caso de faltar estas excepciones, el mercado común podría entorpecer el crecimiento de los países menos desarrollados, pues carecerían de la protección que por cierto tiempo necesitará su industrialización. La aplicación de bases estrictamente ortodoxas equivaldría a hacer imposible el mercado común latinoamericano.

5. *Normas del mercado común* [19]

99. El Comité tomó conocimiento de las normas que el informe de México prevé en sus aspectos más generales para el funcionamiento del mercado común.

100. La delegación del *Brasil* formuló algunas reflexiones en torno a la norma VIII,[20] que trata de las medidas destinadas a corregir desequilibrios de balance de pagos en los países miembros del mercado común. Si la productividad de un país le permite ampliar sus exportaciones al territorio del mercado, resultando de ello para tal país la posición de acreedor, no parece que deba recaer sobre él la principal responsabilidad en la corrección del desequilibrio consiguiente.

101. La delegación de *Chile,* con referencia a la norma X,[21] relativa a la coordinación latinoamericana en materia aduanera y estadística, manifestó que dicho aspecto reviste importancia para el funcionamiento del mercado, pues en la actualidad son muy diversas la nomenclatura y metodología seguidas por los aranceles aduaneros en vigor y por las estadísticas oficiales de comercio exterior. Al formular sus observaciones, señaló que la deseable coordinación y unificación exigirá preparativos extensos, y presentó un proyecto de resolución para activar los correspondientes trabajos de la Secretaría.[22]

102. La delegación de los *Países Bajos* subrayó la importancia de una definición precisa de las funciones que cumplirá el Comité encargado de la dirección y administración del tratado.

103. La delegación del *Brasil* manifestó que las normas previstas en el informe de México ofrecen los principios sustantivos a que debería responder el funcionamiento del mercado común. Como quien dice, servirían de pauta para disciplinar el comportamiento de los países latinoamericanos en dicho mercado. La insuficiente experiencia en materia de comercio interlatinoamericano, la diversidad de los instrumentos utilizados en cada país para realizar las políticas comercial y monetaria, tornarían extremadamente complejo llegar a un tratado general de mercado común que considere adecuadamente todos los intereses en juego, sin contener una infinidad de salvaguardias y excepciones que quizá excedería en número a las disposiciones positivas.

104. Por ésta y otras consideraciones, la delegación brasileña sugirió que la Secretaría debiera tomar nota de lo que estima una posición práctica y realista: los principios básicos contenidos en las normas, observados desde ahora por los países latinoamericanos en sus convenios comerciales de cualquier naturaleza, vendrían a armonizar y orientar los esfuerzos parciales conducentes al mercado común. A su juicio, ese camino sería en cierto modo distinto al de formular desde ahora un proyecto de tratado general relativo a las bases estructurales del mercado. La realización de acuerdos parciales enmarcados en ese código de principios tal vez resultase preferible y más práctica.

105. La Secretaría solicitó conocer la opinión de la delegación del Brasil acerca de si las ventajas que se concederán mutuamente los países participantes en acuerdos subregionales enmarcados en el código de principios, podrían o no extenderse a los demás países de América Latina.

106. La delegación del *Brasil* admitió ser posible, y hasta cierto punto conveniente, introducir entre aquellos principios alguna norma referente a la cláusula de nación más favorecida dentro del área latinoamericana, una vez asegurada la conveniente reciprocidad del tratamiento, así como la respectiva conformidad con compromisos internacionales como el que se ha acordado en el GATT. Una cláusula latinoamericana de nación más favorecida podría constituirse en un elemento de intercomunicación entre los

[17] Véase de nuevo E/CN.12/C.1/9, *op. cit.,* punto X. [Cf. p. 34 del presente volumen.]
[18] *Ibid.,* p. 34.
[19] *Ibid.,* pp. 35 *ss.*
[20] *Ibid.,* p. 35.
[21] *Ibid.,* p. 36.
[22] Véase en la parte II de este informe la Resolución 7 (II), que finalmente aprobó el Comité.

acuerdos subregionales eventualmente establecidos en el área.

107. La delegación de *México* manifestó que traía instrucciones precisas de su gobierno en el sentido de adherirse y apoyar la idea del mercado común tal como está expresada en las bases y normas sugeridas en el informe del Grupo de Trabajo, e indicó que deseaba que la prosecución de los trabajos sea realizada en forma de llegar en breve plazo a una decisión relativa al establecimiento del mercado. Anunció que su delegación y la de Cuba habían preparado un proyecto de resolución cuyo objeto es acelerar la elaboración de un proyecto de tratado de mercado común para toda le región latinoamericana. Aun cuando la preparación de este proyecto fuera estimada un tanto prematura, tendrá gran utilidad, pues los gobiernos podrán conocer exactamente los compromisos que asumirían llegado el momento.

108. La delegación de *Argentina* expresó el agrado con que su gobierno ha recibido las recomendaciones del Grupo de Trabajo, que ayudarán a la región a llegar al mercado común. Ha encontrado sobre todo muy atinadas las que se refieren a la forma jurídica del acuerdo proyectado, a la clasificación de productos y al trato diferencial para los diferentes países. Las dos últimas disposiciones deberán modificarse a medida que se vaya liberalizando el comercio. Aunque en general se desea que todos los países latinoamericanos ingresen en un mercado común desde el primer momento, la estructura y las bases del plan tendrán que adaptarse a la realidad.

109. La Secretaría y el Comité de Comercio, en sus gestiones para preparar el mercado común, tendrán que asignar gran importancia al objetivo principal: la ampliación del comercio entre los países latinoamericanos.

6. *El GATT y los proyectos de integración económica*

110. En relación con las distintas referencias hechas en el curso de las deliberaciones al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, su representante manifestó que el GATT reconoce el derecho de los países a integrar sus economías al nivel regional. Esforzándose en dar la mayor flexibilidad posible a sus reglas, acogió favorablemente los proyectos de integración centroamericana y con igual disposición examinará los demás proyectos, limitados o generales, que concluyan otros países de América Latina.

111. El representante del GATT expresó asimismo que le complacía comprobar a través de las deliberaciones del Comité de Comercio que los puntos de vista de los países latinoamericanos se aproximan mucho a los sustentados por su organización. En el establecimiento de arreglos preferenciales es necesario garantizar que los intereses de terceros países no sean lesionados, y que tales arreglos sólo se utilicen en una primera etapa, porque siempre la meta final debe ser el mercado competitivo sin limitaciones. En el interior de la zona de libre comercio debe existir una efectiva igualdad de trato. Por lo tanto, corresponde cuidar que la cláusula de la nación más favorecida siga siendo la regla y no la excepción, como podría suponerse al leer la extensa lista de excepciones prevista en el informe de México.

112. Anunció por último que el proyecto que presentarán al GATT los países meridionales de América del Sur será acogido con comprensión y simpatía, y que otro tanto ocurrirá más adelante con cualquier plan concreto de integración económica que los países latinoamericanos puedan presentar en conjunto.

7. *Pagos*

113. La Secretaría informó al Comité acerca de los pasos que en cumplimiento de la Resolución 1 (I) se han venido dando para el establecimiento gradual de un sistema de compensación multilateral de saldos bilaterales, como primera etapa hacia la multilateralidad de los pagos en América Latina. El paso inicial fue la formulación del convenio-tipo en la primera reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales celebrada en Montevideo (Uruguay), en abril de 1957.[23] Como resultado, casi todas las relaciones bilaterales de pago existentes en América del Sur se desarrollan hoy sobre la base de acuerdos cuyo texto recoge las disposiciones de ese convenio-tipo. Ello ha permitido iniciar las transferencias de saldos bilaterales, aunque sea en forma circunstancial. Para dar forma sistemática a tales transferencias, la segunda reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales celebrada en Río de Janeiro (Brasil), en diciembre de 1958,[24] preparó un proyecto de protocolo destinado a instituir un sistema de compensación multilateral de saldos bilaterales, dentro del cual las transferencias se realizarían periódicamente, en algunos casos con carácter automático, y en el entendimiento de que el sistema sólo representa la transición hacia formas más amplias y crecientes de multilateralidad.

114. La delegación de los *Estados Unidos* solicitó de la Secretaría que tome en cuenta, como expresadas en esta parte del debate, las manifestaciones que acerca del régimen de pagos formuló en su exposición general.[25]

115. El representante del Fondo Monetario Internacional subrayó el genuino interés de su organización en el movimiento hacia el mercado común latinoamericano. Señaló que una de las contribuciones más valiosas a la fructificación de la idea consiste en aplicar programas de estabilización para poner orden en las finanzas, adoptar tipos de cambio realistas y liberalizar efectivamente el comercio. En cambio, manifestó su duda de que el comercio interlatinoamericano pueda ser estimulado mediante una unión de pagos. Tampoco la unión de pagos es estrictamente un instrumento necesario o deseable en la formación del mercado común. La unión de pagos llevaría a prolongar innecesariamente o a perpetuar el bilateralismo. La idea de establecerla puede estar parcialmente inspirada por la experiencia europea, que sin embargo no es necesariamente aplicable a América Latina, sobre todo en vista del reciente movimiento hacia la convertibilidad total en países como la Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, el Paraguay y el Perú. El establecimiento de esta convertibilidad tornaría innecesario o de alcance muy limitado el funcionamiento de la unión de pagos. Señaló también que la reciente convertibilidad adoptada por los países de Europa occidental remueve las bases mismas que originaron la discriminación en el comercio y en los pagos mundiales.

116. Invitado por la Secretaría a ampliar sus observaciones, el representante del Fondo Monetario Internacional expresó que a su juicio la unión de pagos acentuaría el bilateralismo en América Latina, pues requeriría de cuentas

[23] Véase *Informe que el Grupo de Trabajo de Bancos Centrales sobre régimen de pagos multilaterales eleva al Comité de Comercio de la CEPAL* (E/CN.12/C.1/WG.1/5) incorporado con una nota de la Secretaría al documento E/CN.12/484.

[24] Véase *Informe de la segunda reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales* (E/CN.12/C.1/WG.1/10/Rev.1) anexo a una nota de la Secretaría en el documento E/CN.12/C.1/10.

[25] Véase en la sección 1, párrafos 16-18 un resumen de su contenido. El texto completo puede encontrarse en el documento informativo No. 12.

bilaterales. Ello comporta, además, la necesidad de mantener o instituir controles de cambios. A su tiempo y en principio, el Fondo estuvo en desacuerdo con la creación de la Unión Europea de Pagos, aun reconociendo que la situación económica de los países europeos explicaba su creación. En los países de América Latina, cuyas monedas son hoy en su mayor parte convertibles, no existen razones para implantar un mecanismo que en Europa siempre tuvo carácter temporal.

117. La Secretaría manifestó que a la unión de pagos multilaterales le sería dable funcionar sin que hubiera convenios bilaterales entre sus miembros. El sentido mismo de tal unión es superar el bilateralismo, pues implanta un sistema que, al revés de aquél, no procura equilibrar los pagos entre cada par de países. Busca armonizar los pagos entre cada país miembro y el conjunto de los demás. Señaló que el Fondo Monetario estuvo en desacuerdo en su tiempo con la creación de la Unión Europea de Pagos no por considerar que se perpetuaría el bilateralismo, sino exclusivamente por el carácter regional y no mundial que iba a tener ese instrumento. La Unión Europea de Pagos permitió desarrollar gradualmente la convertibilidad entre los países europeos, como paso previo al de llegar —y así ocurrió recientemente— a la convertibilidad con el resto del mundo.

118. Varias monedas latinoamericanas son convertibles a costa de someter la importación de mercaderías a restricciones de una severidad cuya magnitud no tiene precedente. Hay en América del Sur países de moneda aparentemente convertible que sin embargo no podrían eliminar esas restricciones, pues al hacerlo empeorarían gravemente su posición de pagos internacionales. En cambio, con una unión de pagos estarían en situación de levantar tales restricciones en lo referente a las importaciones adquiridas en América Latina. En esto ayudarían los créditos dispensados por la unión de pagos dentro del mecanismo que le sería propio y hasta que la eliminación de restricciones en los demás países les permitiera a su vez aumentar sus exportaciones. La unión de pagos contribuiría decididamente a la liberalización del comercio, dando lugar a cierta forma de convertibilidad efectiva dentro de América Latina. No significaría acentuar ni el control de cambio ni el bilateralismo, sino que contribuiría decididamente a eliminarlos. En cuanto a las cuentas de registro contable llevadas en el seno de una unión de pagos, cabe advertir que no tienen de por sí significado bilateralista alguno. No son acuerdos bilaterales de pagos. Por lo demás, en el Convenio Monetario Europeo vigente desde enero de 1959, se considera la posibilidad de cuentas de registro contable de liquidación mensual en un marco de multilateralismo y convertibilidad.

119. El representante del Fondo Monetario expresó que esa institución no se opone en modo alguno a que los Bancos Centrales latinoamericanos se concedan créditos recíprocos con el propósito de fomentar el intercambio, pero que no habría necesidad de convenios bilaterales cuya existencia pudiera conducir a la acumulación de saldos sin aplicación. Tampoco lo dicho respecto de la unión de pagos excluye la comprensión del Fondo respecto a que los países titulares de cuentas bilaterales lleguen a acuerdos transitorios para resolver ciertos problemas. Las observaciones hechas no atañen al Procotolo de Río, sino a las dudas que el Fondo tiene respecto a la necesidad de la unión de pagos como factor del mercado común y sin que éstas signifiquen que asuma de antemano una determinada posición.

Parte II

RESOLUCIONES APROBADAS

120. Durante su segundo período de sesiones el Comité de Comercio aprobó las resoluciones que se enumeran a continuación:

6 (II)[26] Trabajos tendientes a la constitución del mercado común latinoamericano
7 (II) Nomenclatura arancelaria uniforme
8 (II) Pagos multilaterales
9 (II) Estudio del problema de los pagos interlatinoamericanos dentro del mercado común
10 (II) Difusión de objetivos del mercado común

121. Al aprobarse las resoluciones mencionadas, diversas delegaciones hicieron determinadas aclaraciones y declaraciones, solicitando que constaran en el informe del Comité. (Véase el anexo III.)

122. El texto de las resoluciones es el que sigue:

Resolución 6 (II)

Trabajos tendientes a la constitución del mercado común latinoamericano

El Comité de Comercio

Considerando que en su primer período de sesiones este Comité aprobó, por medio de la Resolución 3 (I), la constitución de un grupo de expertos para definir las características del mercado común latinoamericano y analizar las posibilidades de su implantación;

Considerando que las repúblicas americanas declararon en la Resolución XL de la Conferencia Económica Interamericana de la Organización de Estados Americanos "la conveniencia de establecer, gradual y progresivamente, en forma multilateral y competitiva un mercado regional latinoamericano";

Considerando que la existencia del más amplio mercado posible dentro del ámbito latinoamericano permitirá una organización más racional del sistema productivo en el que las industrias alcanzarán dimensiones más económicas que les permitan reducir sus costos y se aprovechará más eficazmente la potencialidad de la tierra;

Considerando que la más pronta realización del mercado común contribuirá a incrementar y a diversificar el intercambio comercial, así como a acelerar el desarrollo económico de todos y cada uno de los países latinoamericanos, con la consecuente elevación del nivel de vida de sus pueblos;

Considerando que los trabajos elaborados por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, los documentos preparados en Santiago de Chile y en México, por el grupo de expertos creado por la Resolución 3 (I) del Comité de Comercio y las discusiones efectuadas en el curso del presente período de sesiones de

[26] El número arábigo continúa la serie de resoluciones aprobadas en el primer período de sesiones del Comité. El II entre paréntesis indica el período de sesiones presente.

este Comité, constituyen una importante contribución para posteriores avances hacia la integración económica latinoamericana, y

Considerando la conveniencia de acelerar en lo posible los trabajos tendientes a la creación del mercado común latinoamericano,

Resuelve:

1. Intensificar los esfuerzos en favor de una creciente cooperación económica entre los países de esta región, con vistas a la constitución de un mercado común latinoamericano, que deberá:

a) Estar integrado por todos los países latinoamericanos que decidan participar en su formación;

b) Permanecer abierto a la participación de los demás países latinoamericanos;

c) Basarse en condiciones competitivas y abarcar el mayor número posible de productos;

d) Tomar en consideración las desigualdades existentes entre los países latinoamericanos, en lo que concierne a su diferente grado de desarrollo económico;

e) Caracterizarse por la progresiva uniformidad de los regímenes arancelarios y de otros instrumentos de política comercial de los países latinoamericanos, en sus relaciones con otras áreas, teniendo en cuenta los compromisos internacionales;

f) Contar, para su realización con la más amplia colaboración de la iniciativa privada;

g) Promover una creciente especialización de las actividades económicas, con vistas a la mejor utilización de los factores de producción disponibles en el área, y

h) Contribuir a la expansión y diversificación del intercambio comercial entre los países latinoamericanos y entre éstos y el resto del mundo.

2. Recomendar a los gobiernos latinoamericanos que constituyan grupos de trabajo encargados de coordinar todas las actividades nacionales relacionadas con la eventual participación de sus respectivos países en el mercado común latinoamericano. También será función de estos grupos la de promover, en estrecha cooperación con la Secretaría Ejecutiva, los estudios a que se refiere el punto 3 c) de esta resolución.

3. Solicitar de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina:

a) Que para proseguir los estudios relativos a la formación del mercado común constituya un grupo con los expertos de alto nivel que designen los gobiernos latinoamericanos, y los otros gobiernos miembros de la Comisión que así lo deseen;

b) Que coordine y sistematice las sugestiones y observaciones formuladas en el curso de los debates efectuados en el segundo período de sesiones del Comité de Comercio, respecto a las recomendaciones relativas a la estructura y a las normas del mercado común latinoamericano, elaboradas en las reuniones de Santiago y de México por el grupo de expertos creado por la Resolución 3 (I) del referido Comité;

c) Que, con carácter de prioridad, complete los estudios sobre aranceles, sistemas cambiarios y de comercio exterior, factores significativos en las diferencias de productividad, medios de transporte, inversiones extranjeras y otros conexos, en los aspectos que considera de fundamental interés para la constitución de un mercado común;

d) Que envíe a los expertos, así como a los gobiernos miembros, en el más corto plazo posible, la documentación a que se refiere el punto b) y, en la medida en que vayan siendo concluidos total o parcialmente, los estudios mencionados en el punto c);

e) Que tan pronto como lo considere factible y a más tardar en febrero de 1960, convoque una primera reunión del grupo de expertos para que preparen un anteproyecto de acuerdo para la formación del mercado común latinoamericano;

f) Que formulado dicho anteproyecto lo envíe a los gobiernos para que lo estudien y formulen las observaciones que juzguen pertinentes dentro del plazo prudente que la propia Secretaría sugiere;

g) Que si de algunas de las observaciones formuladas sobre aspectos fundamentales se desprendiese la conveniencia de efectuar un nuevo examen técnico de la materia, haya una nueva convocatoria del grupo de expertos para que prepare el anteproyecto definitivo, el cual será inmediatamente enviado por la Secretaría a todos los gobiernos de los países miembros;

h) Que tan pronto como la Secretaría lo considere posible, y mediante previa comunicación a los gobiernos miembros, convoque a una reunión del Comité de Comercio de la CEPAL para la discusión y elaboración del proyecto definitivo de Acuerdo que será sometido a los gobiernos latinoamericanos para su firma.

4. Recomendar a la Secretaría de la Comisión que en lo que concierne al punto 3 c) de esta resolución coordine la realización de los respectivos estudios con la Secretaría del Consejo Interamericano Económico y Social, en los términos de la Resolución XL de la Conferencia Económica Interamericana de la Organización de Estados Americanos.

19 de mayo de 1959

Resolución 7 (II)

Nomenclatura arancelaria uniforme

El Comité de Comercio

Considerando que para el logro de los objetivos tendientes al establecimiento del mercado común latinoamericano es necesario procurar la equiparación de las nomenclaturas arancelarias de los países de América Latina;

Considerando que los países centroamericanos han adoptado ya una nomenclatura arancelaria uniforme basada en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional,

Resuelve:

1. Encomendar a la Secretaría de la Comisión la preparación, para consideración del Comité de Comercio, de las bases y procedimientos que serían adecuados para adoptar una nomenclatura arancelaria uniforme en los países latinoamericanos;

2. Sugerir a la misma Secretaría que realice seminarios sobre materias aduaneras, con el objeto de esclarecer problemas aduaneros comunes a las naciones latinoamericanas, en especial los correspondientes a la deseable unificación de las nomenclaturas arancelarias;

3. Pedir a la Secretaría que haga del conocimiento de los gobiernos de los países miembros los antecedentes y trabajos relativos a la nomenclatura arancelaria uniforme centroamericana y todos aquellos que estime de interés para el mismo fin.

19 de mayo de 1959

Resolución 8 (II)

PAGOS MULTILATERALES

El Comité de Comercio

Luego de considerar el documento E/CN.12/G.1/10 de la Secretaría, en el cual se consigna el resultado de los trabajos realizados en su segunda reunión por el Grupo de Trabajo de Bancos Centrales, constituido en conformidad con la Resolución 1 (I) sobre pagos multilaterales aprobada en el primer período de sesiones del Comité de Comercio, y

Teniendo en cuenta la Resolución 5 de la mencionada segunda reunión, por la cual el Grupo de Trabajo de Bancos Centrales invita a la Secretaría de la Comisión a proseguir activamente en sus estudios sobre la posibilidad de implantar gradualmente un régimen de pagos multilaterales en América Latina,

Resuelve:

1. Tomar nota con satisfacción del resultado de la segunda reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales, y

2. Sugerir a la Secretaría de la Comisión que en la prosecución de los trabajos del mismo Grupo invite a participar a todos los Bancos Centrales latinoamericanos o a las instituciones que hagan sus veces y como observadores a los Bancos Centrales de los demás países miembros de la Comisión.

19 de mayo de 1959

Resolución 9 (II)

ESTUDIO DEL PROBLEMA DE LOS PAGOS INTERLATINOAMERICANOS DENTRO DEL MERCADO COMÚN

El Comité de Comercio

Considerando que en su segundo período de sesiones ha examinado la cuestión de los pagos interlatinoamericanos sobre establecimiento del mercado común de la región y en lo relacionado con sugerencias hechas por el Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano (E/CN.12/C.1/9); y

En vista de que dicho Grupo se muestra partidario de la organización de un régimen de pagos y créditos que facilite la liquidación multilateral de las transacciones entre los países miembros como factor del citado mercado común;

Teniendo en cuenta que las opiniones vertidas en las indicadas sesiones ponen en evidencia la existencia de diversos criterios para encarar dicho problema y que, por otra parte, los países miembros de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas son igualmente miembros del Fondo Monetario Internacional, organismo especializado de las Naciones Unidas en materia de pagos internacionales y asuntos monetarios, cuyo examen del régimen de pagos en un mercado latinoamericano es deseable;

Convencido de los beneficios que produciría un examen del problema por el personal de expertos de la CEPAL y del FMI,

Resuelve:

1. Solicitar a la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y al Fondo Monetario Internacional la elaboración en estrecho contacto de informes sobre la forma más conveniente de encarar el problema de los pagos interlatinoamericanos en un mercado común regional, el que será elevado oportunamente a consideración de los países miembros, y

2. Los informes cuya realización se solicitó anteriormente serán sin perjuicio de la prosecución de las tareas encomendadas al Grupo de Trabajo de Bancos Centrales por la Resolución 1 (I) del Comité de Comercio.

19 de mayo de 1959

Resolución 10 (II)

DIFUSIÓN DE OBJETIVOS DEL MERCADO COMÚN

El Comité de Comercio

Considerando que en las deliberaciones de este segundo período de sesiones ha quedado establecido claramente el interés de los gobiernos por el establecimiento de un mercado común latinoamericano, como uno de los pasos necesarios para alcanzar un ritmo de desarrollo económico más acelerado y una mejor utilización de los recursos;

Considerando que conviene que estas ideas sean conocidas de todos los sectores económicos y del público en general,

Resuelve:

Pedir a la Secretaría Ejecutiva de la Comisión que a través de sus propios servicios informativos y los de Naciones Unidas procure la más amplia difusión de las razones que motivan el propósito de constituir el mercado común y llegar por esta vía a la integración económica latinoamericana, y

Recomendar a los gobiernos miembros que colaboren en esta tarea en el ámbito nacional dando a conocer a la opinión pública, particularmente a las entidades representativas de la actividad económica, agrícola y comercial, las benéficas repercusiones que tendría el mercado común sobre el crecimiento del comercio, la expansión de las industrias y el incremento del nivel de vida de los pueblos latinoamericanos.

19 de mayo de 1959

Anexo I

LISTA DE REPRESENTANTES

1. *Representantes de los Estados miembros del Comité*

Argentina
Arnoldo Tomás Musich, Delegado Principal
Elvio Baldinelli
Fernando Lerena
Rodolfo Korenjak
Jorge A. Livingston

Bolivia
Juan Haus Soliz, Delegado Principal
César Lafaye Borda

Brasil
Jorge Latour, Delegado Principal
Jorge Garrido Torres, Delegado Alterno
Gerson Augusto da Silva
Eduardo García Rossi
Guilherme Pegurier
Helio Schlittler Silva
Joao Paulo de Almeida Magalhaes
Paulo Cabral de Melo
Murillo Valente Gurgel
Genival de Almeida Santos
Henrique de Oliveira D.
Marcel Tarisse da Fontoura
Benedito Fonseca Moreira
Jacy Montenegro Magalhaes
Fredeiro O. Buys
Violeta Gómez
Doralice García

Colombia
Aurelio Correa, Delegado Principal
Jorge Franco
Augusto Hannaberges
Alberto Díaz
Jorge Méndez

Costa Rica
Porfirio Morera Batres

Cuba
Regino Boti, Delegado Principal
Rafael Eric Aguero Montoro, Delegado Alterno
Andrés Vargas Gómez
Ricardo Riaño Jauma
Gerardo Brown
Salvador Vilaseca
René Monserrat
Ignacio Bastillo

Chile
Luis Marty, Delegado Principal
Gustavo Valdivieso, Delegado Alterno
Ives Morizon
Enrique Carvallo

Ecuador
Clemente Yerovi
Gustavo Icaza
Walter Pitarque
Angel Murriagui
Germánico Salgado

El Salvador
Alberto Morales Rodríguez, Delegado Principal
Salvador Sánchez Aguillón (hijo)

Estados Unidos
Harold M. Randall, Delegado Principal
Walter Kotschnig, Delegado Alterno
Ralph Korp
Alberto Power
Herbert F. Propps
Marie Richardson
Alexander M. Rosensen
Robert L. Sammons
Joseph B. Tisinger
William Turnage

Francia
Guillaume Georges-Picot, Delegado Principal
René Letondot
Jean Pierre Cabouat
Pierre Gudin Du Pavillon
Sra. Bezsonoff

Guatemala
Eduardo Rodríguez Genis, Delegado Principal
Alberto Fuentes Mohr
J. Antonio Palacios
Roberto Mazariegos
Carlos Humberto de León
Rafael David

Honduras
Salomón Ordóñez, Delegado Principal
Francisco Safont Tria
Valentín Mendoza

México
Plácido García Reynoso, Delegado Principal
Octaviano Campos Salas
Víctor L. Urquidi
Forna de Rosenblueth
Emilio Alanís Patiño
Julio Ocádiz
Roberto Gatica Aponte
Herminio Pérez Flores

Nicaragua
José María Castillo, Delegado Principal
Gustavo Guerrero
Oscar Danilo Darreto Terán

Países Bajos
P. A. M. van Philips, Delegado Principal
F. de Castro, Delegado Alterno
J. Kaufmann, Delegado Alterno
R. A. Ferrier
E. O. van Suchtelen
H. E. Rijsdijk
H. S. Radhakishun
L. A. M. Lichteveld

Panamá
Fernando Eleta A., Delegado Principal
Alberto A. Boyd, Delegado Alterno
Roberto López Fábrega, Delegado Alterno
Inocencio Galindo V., Delegado Alterno
Diógenes de la Rosa, Henrique Obarrio, Mario de Diego, Louis Martinz, Jaime de la Guardia Jr., Eduardo McCullough, Alfonso Tejeira, Ismael Olivares, María I. Mendoza, Luisa E. Quezada, Juvenal A. Castrellón A., Jorge R. Paredes, Emilio Clare, Julio Quijano, Rubén Darío Carles Jr., Gaspar Estribi, David Turner Morales, Rubén D. Herrera, Herman R. Rodríguez, Menalco Solís, Jorge Guillermo Aispú, José Riba, Guillermo Jurado Selles, Juan M. Ruiz, Gilberto Ferrari, Carlos A. Velarde, Gustavo González, Bernardo Ocaña, Manuel Varela Jr., José Pedro Sánchez V., Fernando Amado, Virginia Escala, José I. Navas, Ricardo Arosemena B., Víctor Cruz Urrutia, Jorge I. Quiroz, Comas Calvet, Bernardo Lombardo, Marcos Obaldia, Renato Ozores, Guillermo de Roux, Eucaris Espino, Antonio Moscoso B., M. Everardo Duque, Eduardo Lanuza, Erasmo Escobar, Alejandro Ferrerd S., Pedro E. Alvarado A., Amelia Goursac C., Galileo Solís, Alejandro de la Guardia Jr., Joel Medina.

Paraguay
Pedro Chamorro, Delegado Principal
Marcial Valiente

Perú
Juan Pardo Heeren, Delegado Principal
Vicente Cerro Cebrián
Rodolfo León Carrera
Alejandro Busalleu

Reino Unido
Sir Ian Henderson, Delegado Principal
H. N. Brain, Delegado Alterno
R. C. Barnes, Delegado Alterno

E. R. Hargreaves
G. G. Simpson
R. A. Farquharson
E. A. Arnoux
V. G. Huntrods

República Dominicana
Oscar Ginebra Henríquez

Uruguay
Julio E. Pons, Delegado Principal
Félix Polleri Carrio

Venezuela
Carlos D'Ascoli, Delegado Principal
Braulio Jatar Dotti
Valmoré Acevedo
François Moanack
Horacio Guillermo Villalobos
Miguel Angel Benso
Antonio José Aveledo
Ernesto Peltzer

2. *Representantes con carácter consultivo de Estados Miembros de las Naciones Unidas no pertenecientes al Comité*

Austria
Louis Martinz

Bélgica
Conde de Borchgrave D'Altena

Canadá
Howard W. Richardson

Checoeslovaquia
Josef Hokes
Jaroslav Valenta

España
Alfredo Sánchez Bella, Delegado Principal
Francisco Javier Mateos Alvarez
Eduardo de Laiglesia González

Hungría
Imre Hollai
Iván S's

Italia
Mario Majoli
Giulio Barbosi

Japón
Ken Minomiya
Harushige Kaneda

Polonia
Boleslaw Jelen
Stanislaw Strus

República Arabe Unida
Hamdy El Tahri
Mohamed Rifky Osman
Mohamed El Tabey

Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas
Vladimir I. Bazikin
L. T. Mikhailov
Victor Ivanovich Koryakin

3. *Representantes de un Estado no miembro de las Naciones Unidas que asistieron con carácter consultivo*

República Federal de Alemania
Conde von Pappenheim
Josef Engels

4. *Representantes de organismos especializados*

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Francisco Aquino
Jean Moser
Jorge d'Alarçao
Eero Kalkkinen

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
Carlos Victor Penna

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Corporación Financiera Internacional
G. Neil Perry
Borden Grayson

Fondo Monetario Internacional
Jorge del Canto
Eduardo Laso

Organización meteorológica Mundial
Rudolf Schroeder

5. *Representantes de la Organización Internacional para la Energía Atómica*

A. I. Galagan
Sr. Goswani

6. *Representantes de organismos intergubernamentales*

Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas
Barthelémy Georges Epinat
E. K. Rahardt
Luigi Guida

Organización de Estados Americanos
Cecilio Morales
Elba Gómez del Rey de Kybal
Carlos Arosemena Arias
Armando Araúz

Consejo Interamericano Económico y Social
Rafael Glower Valdivieso

Comunidad Económica Europea
Guillaume Georges-Picot
Robert H. Faniel

Comunidad Europea del Carbón y el Acero
Christaki de Germain

Instituto Internacional de Estadística
Tulo H. Montenegro

Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT)
Jean Royer

7. *Representantes de organizaciones no gubernamentales*

Categoría A

Confederación Internacional de Sindicatos Libres
Ary Campista
Arístides Wilson

Federación Internacional de Sindicatos Cristianos
Emilio Maspero

Federación Sindical Mundial
Vicente Lombardo Toledano
Antonio García Moreno Grassi

Categoría B

Consejo Interamericano de Comercio y Producción
Carlos Ons Cotelo
Federación Internacional de Abogadas
Clara González de Behringer

8. *Observadores especiales*

Sindicato de Industriales de Panamá
Jorge I. Conte
Jorge M. Arias
Edmundo Molino
Vicente Pascual
Manuel Solís P.

Asociación de Mayoristas en Víveres de Panamá
Mariano Arosemena
René Miró

Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá
Pablo Abad
Gustavo Trius
Jorge Velásquez

Cámara de Comercio de Estados Unidos
Forrest D. Murden

FEDECAME
Manuel Varela, Jr.

Federación Iberoamericana del Instituto de Cultura Hispánica
José M. Reverte

Anexo II

Discursos y exposiciones inaugurales

1

Discurso pronunciado por el Excelentísimo señor don Alberto A. Boyd, *Ministro de Agricultura, Comercio e Industria de Panamá, el día 11 de mayo de 1959*

Es honor insigne, a la vez que motivo de justa satisfacción en mi carácter de representante del Gobierno de Panamá, como titular de la cartera de Agricultura, Comercio e Industrias, declarar instalado el segundo período de sesiones del Comité de Comercio de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas. Apenas si es necesario señalar la excepcional importancia de las labores que en este momento se inician. La reunión de dicho Comité, orgánicamente relacionada con el octavo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina, marca un momento decisivo en el proceso formativo de una concepción continental de los problemas del desarrollo económico latinoamericano, como base de una política de dimensión hemisférica para la solución de los mismos. Podemos decir, sin riesgo ninguno de énfasis, que estas dos reuniones representan la culminación de un intenso período preparatorio al que seguirán en el futuro inmediato la adopción y puesta en práctica, en cada uno de los países latinoamericanos de programas locales, conjugados en escala latinoamericana, para una transformación a fondo de las condiciones de vida de nuestros pueblos.

Basta considerar, a este respecto, los temas fundamentales que son los del mercado común latinoamericano y el problema de los pagos interregionales que, en esencia, son dos aspectos estrechamente relacionados de la cuestión capital del desarrollo económico continental. La labor de exploración, investigación y análisis efectuada por la CEPAL a través de sus distintos organismos en este campo, es, sin duda, importante tanto por su calado, como por el breve espacio de tiempo en que ha sido realizada. Esta actividad cobró ímpetu particular a partir de la creación, a fines de 1955, del Comité de Comercio, cuyo cometido consistió en estudiar la forma de incrementar el comercio latinoamericano, liberándolo de las trabas que lo entorpecen como consecuencia del establecimiento de prácticas particulares de cada país, impuestas por la necesidad de defender las economías nacionales frente a determinados movimientos y situaciones del mercado exterior.

El examen de las labores, tanto de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL como del Comité de Comercio, revela cómo el análisis de los problemas específicos del comercio interlatinoamericano planteaba una y otra vez los problemas generales del desarrollo económico social, dando nacimiento a nuevas ideas que han configurado las tesis preliminares para la formación del mercado común.

Sería ilógico pretender que en este momento nos encontramos ya en posesión de todos los medios e instrumentos adecuados para constituir este nuevo arreglo en las relaciones comerciales de los países de América Latina. Basta sólo pensar en las dificultades y los tanteos, por que han pasado los esfuerzos similares que se vienen realizando en Europa desde hace más de diez años, y que allá se han expresado en no menos de media docena de planes y organismos distintos, que sólo en el último año han tomado el camino del mercado común que, hay que apuntarlo, todavía no comprende sino unos seis países de la parte occidental del continente europeo. Si se tiene en cuenta la etapa de desarrollo económico en que se encuentra la mayoría de nuestros países, resulta encomiable lo que ya se ha hecho en el campo de la investigación y de la adopción de unos conceptos generales en relación con la coordinación de nuestras economías con vistas al mayor impulso en la transformación de las mismas.

Podemos tener la seguridad de que, dados los antecedentes de esta reunión, su gestión será singularmente fructífera y que, según decía antes, marcará un paso firme hacia la realización del objetivo que todos tenemos en mente, y que no es sino el de imprimir al desarrollo económico social latinoamericano un ritmo firme y sostenido que permita satisfacer, en el menor lapso posible, las aspiraciones de mejoramiento de los pueblos del Continente.

En nombre del Gobierno y de la Nación Panameña, tengo el honor de transmitir a esta magna asamblea el saludo muy efusivo del Excelentísimo señor Presidente de la República, don Ernesto de la Guardia, y hago mis mejores votos por el buen éxito de esta reunión.

2

Discurso pronunciado por el señor Philippe de Seynes, *Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, el día 11 de mayo de 1959*

Con el estudio del mercado común, la Comisión Económica para América Latina entra en una nueva etapa. Ha salido ya del período de formación, caracterizado por el intercambio de los conocimientos adquiridos por la experiencia y el estudio conjunto de problemas análogos. Ahora pasa a enfrentarse con los problemas fundamentales de la cooperación regional: los de una acción con-

certada y sistemática emprendida entre países vecinos para vencer los obstáculos que en el curso de la historia han acumulado en la senda del desarrollo económico las fronteras políticas y todo el sistema administrativo, aduanero y monetario inherente a las mismas.

Nunca se me ocurriría estimar en menos el alcance de los trabajos hechos por ustedes hasta ahora, que representan una contribución valiosísima a la elucidación de los problemas contemporáneos. No es difícil, por lo demás, distinguir el hilo conductor que a través de todas sus actividades anteriores los ha guiado hasta las propuestas que hoy tienen presentadas. Pero lo que van a emprender responde a la esencia misma de aquello que los iniciadores del sistema de comisiones regionales tenían en mente hace más de 10 años, es decir, la formación de una asociación estrecha y permanente entre países unidos por su situación geográfica y, en el caso de América Latina, por la historia, la cultura y las tradiciones.

Hace ahora dos años que empezaron ustedes a ocuparse en la integración regional y ya han recorrido en este breve período importantes etapas. Huelga decir que es necesario tener siempre presentes las particularidades de la situación con que van a enfrentarse y no confundir la empresa de los países aquí representados con las experiencias que hayan podido intentarse en otras partes. Pero no es posible pasar por alto algunas analogías evidentes que tanto el mecanismo de la progresión como la organización del camino que han de recorrer guardan con lo que se ha hecho en Europa en el curso de los 12 últimos años. Aquí, al igual que allí, tratan ustedes de liberalizar el intercambio mediante la reducción de los aranceles aduaneros y otros obstáculos que se oponen al movimiento de mercaderías, y de crear a la vez un sistema de pagos multilaterales organizando la compensación sistemática y periódica de los saldos que resultan de las transacciones bilaterales. Lo mismo que en Europa, algunos gobiernos están dispuestos a actuar con mayor rapidez que otros, sin aguardar a que se levante el edificio conjunto. La integración regional responde a toda una serie de impulsos y habrá que dejar que éstos vayan produciendo sus efectos, sin pretender dirigir los acontecimientos conforme a un esquema demasiado sencillo cuyas etapas y articulaciones hubieran sido fijadas de antemano. Pero al mismo tiempo, como lo atestiguan elocuentemente los documentos aquí presentados, han tenido ustedes buen cuidado de definir desde un principio las líneas generales de todo el sistema.

Es éste, a mi juicio, un nuevo y original aspecto de su experiencia. El programa que se les ha presentado abarca un período bastante largo y representa un sistema suficientemente flexible y complejo como para no desalentar a nadie. Es indispensable que así sea para que el esfuerzo de integración preserve y afiance la unidad fundamental del Continente y no se oriente en una dirección que podría suscitar disensiones o divisiones. Este peligro sería real, si las agrupaciones a que hace un momento me refería tendieran a convertirse en agrupaciones exclusivas y perdieran de vista el plan de conjunto en el que cada una de las 20 repúblicas ha de tener su lugar, en uno u otro momento, durante los próximos años.

Es preciso felicitar al Grupo de Trabajo del Mercado Regional, integrado por personajes eminentes que, bajo el enérgico impulso de su presidente, el señor Galo Plaza, lograron completar en dos períodos de sesiones un texto que cumple esas condiciones y puede servir en cierto modo de instrumento fundamental para lograr objetivos sucesivos que persigan la reducción progresiva de los aranceles aduaneros y otras barreras dentro del Continente. Mediante un arreglo de esta especie, los gobiernos que estén dispuestos a ello deben poder aprobar en breve las disposiciones necesarias para crear una zona limitada de libre comercio, a la cual podrían adherirse luego otros gobiernos sin las demoras y complicaciones de nuevas negociaciones diplomáticas.

Tal vez no falten aquéllos a quienes parezcan molestas las disposiciones que, dentro de un sistema regional, guarden alguna consideración para con los regímenes diferenciales o preferenciales. Pero tales regímenes son impuestos por las condiciones mismas de América Latina. Una asociación regional sólo resulta posible si tiene como base ventajas equivalentes para todos los participantes. La noción de reciprocidad es esencial en este caso, y la reciprocidad no permite un trato uniforme en situaciones que son demasiado diferentes.

Los planes de integración económica regional son hoy objeto de controversias, a veces violentas. Se pone a menudo en duda su utilidad, cuando no su legitimidad. El fenómeno, en sus formas actuales, es reciente y sus fundamentos teóricos no están aún completamente asentados. La teoría económica, en general, sólo se desarrolla para responder a urgentes necesidades sociales y con cierto retraso respecto de la aparición de éstas. Aún denominados con la misma palabra, los objetivos que se persiguen suelen ser muy diferentes y quizá no siempre absolutamente compatibles. Para unos, se trata del deseo de un desarrollo racional de la industria; para otros, de la ordenación del régimen de cambios y del sistema proteccionista y, para algunos, el desarrollo de los mercados de materias primas. El propio argumento relativo a las dimensiones del mercado, que parece ser la base más firme de la acción de ustedes, no es tal vez aceptado por todos. Si para unos resulta decisivo, hay otros para quienes su pertinencia depende en todo momento de las perspectivas del mercado mundial; se aplica esencialmente a situaciones que se caracterizan por un grado de desarrollo del que todavía se encuentran bastante alejados ciertos países de América Latina. Pero creo que hay algo que, a mi juicio, es común a todos los gobiernos: la convicción de que los esfuerzos que se realicen para la creación de un mercado común, cualesquiera que puedan ser sus efectos sobre una situación determinada y en un momento concreto de la historia, pueden contribuir considerablemente a cimentar una asociación más vigorosa y más capaz de desempeñar su papel en el juego de las fuerzas cuya relación influye en las condiciones del mercado mundial.

Los ataques contra la integración regional son muchas veces más intensos cuando se la juzga, no ya según las necesidades y condiciones de la propia región sino según los criterios de una política mundial, a la luz de los esfuerzos realizados o simplemente de las esperanzas concebidas en torno a la construcción progresiva de un sistema internacional mejor integrado. En efecto, no se trata tan sólo de un análisis de las ventajas comparadas, sino también de un cuerpo de doctrina, o al menos de una serie de principios penosamente elaborados en el curso de la postguerra. Este punto no puede escaparse a la consideración de este Comité, que forma parte del instrumento regional de una organización global. Sería vano negar que medidas tales como las previstas podrían transformarse eventualmente en una nueva máquina de guerra al servicio de un proteccionismo que no tenga en cuenta las condiciones del orden universal. Por esta razón, es una garantía que los gobiernos aquí representados hayan decidido, desde un principio, asegurar y mantener el contacto con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio cuyo sistema y cuyos principios, por insuficientes que parezcan a algunos, han introducido un mínimo de racionalización en una parte muy importante del comercio mundial. Hay razones fundadas para pensar que el problema de la integración regional de los países de América Latina puede ser enfocado, desde ahora, conforme a una norma de razón y de buen sentido que evite los escollos de un dogmatismo excesivo.

Y, ante todo, debería reconocerse sin dificultad que si el desarrollo de un mercado común va acompañado de cierto sistema proteccionista, eso se debe más bien a la necesidad de industrializar los países de América Latina que a su carácter regional. La confusión podría producirse si los nuevos aranceles aduaneros aplicables a otros países coinciden con las primeras etapas de la liberalización en los límites de la zona latinoamericana. La otra opción, en este caso, no es la reducción de la protección exterior, sino la protección de un sistema industrial organizado con arreglo a principios menos racionales.

Parece también que algunas de las objeciones que en otros momentos se han expuesto con respecto a los sistemas preferenciales han perdido en cierto modo su razón de ser. Poco a poco se ha desarrollado una tendencia a concederles por lo menos el beneficio de la duda y a considerarlos como una etapa útil, si no inevitable, para llegar a un sistema más universal. No podemos olvidar a este respecto la experiencia europea y la acogida que mereció hace algunos años, en nombre del universalismo, la Unión Europea de Pagos. Más tarde, sus beneficios se han revelado con demasiada claridad. Del mismo modo, la liberalización de los cambios en el seno de la OECE se ha apoyado en el pasado en una política de discriminación sistemática en relación con la zona del dólar. Y, no obstante, esa liberalización ha podido ser aclamada

como una importante contribución a la política de eliminación de las barreras aduaneras.

Por otra parte, cada vez se piensa más en que quizá resultaría más fácil la organización económica del mundo si las fuerzas que la integran fueran menos numerosas y menos desiguales. Hay motivos para creer, por ejemplo, que las negociaciones sobre aranceles aduaneros recibirían nuevo impulso si la acción concertada de ciertos grupos de gobiernos redujera los riesgos actualmente inherentes a la aplicación de la cláusula de nación más favorecida. Así se esboza una nueva dialéctica del fin y de los medios, más sutil y más tolerante, al amparo de la cual podrán encontrar su legítimo lugar los proyectos que hoy examinan ustedes.

Insisto, tal vez con alguna reiteración, en cuestiones para las que indudablemente ya han encontrado ustedes una respuesta. Pero me obliga a ello la posición que ocupo en las Naciones Unidas. Una institución como la nuestra, que desde su nacimiento ha tratado de combinar el enfoque regional con la consecución de un orden universal, no puede dejar de mostrarse especialmente sensible a los conflictos latentes que pueden oponer a esas dos ideas. Por eso me parece tan esencial que los proyectos de integración regional hayan tenido su origen en el seno de las propias Naciones Unidas, y desearía formular mi voto porque continúen desarrollándose en asociación con ella. Así habrá, en mi opinión, una seria garantía de que se armonizarán los intereses de la región y los del mundo en general.

Hay otra razón para que las Naciones Unidas sigan colaborando con los Estados americanos en el establecimiento de un mercado regional. Desde el punto de vista institucional, la organización ha demostrado poder adaptarse perfectamente a las necesidades de esa empresa. Ha proporcionado a los gobiernos los estudios, los análisis y, para decirlo todo, la base intelectual indispensable a la acción. Ha ofrecido también un centro de consultas, con lo cual ha llevado a la esfera económica una evolución que en los últimos años se había esbozado en el terreno político. El Secretario Ejecutivo de la CEPAL ha podido reunir en torno suyo tanto a expertos independientes como a personas encargadas de dirigir la política de los distintos países. Ha logrado agruparlos empíricamente, según las necesidades, para poder tratar en forma sucesiva y separada los distintos aspectos del problema, sin al mismo tiempo perder de vista las exigencias del plan de conjunto. Esta forma de colaboración intergubernamental resulta en muchos aspectos más constructiva y fructífera de lo que suelen serlo las actividades ordinarias de las Naciones Unidas, fundadas exclusivamente en el debate público. Permite franquear con mayor facilidad y rapidez ciertas etapas, a la vez que preparar las condiciones para un debate público realmente documentado y constructivo. Estas posibilidades han existido siempre en el seno de la Organización. Pero hasta ahora se las había explotado esporádicamente, y la experiencia que aquí se perfila puede servir de ejemplo a toda la Organización. Esa experiencia nos asegura, en todo caso, que las Naciones Unidas podrán continuar sirviendo a los gobiernos con mayor eficacia en una empresa tan llena de promesas.

3

Exposición del señor Raúl Prebisch, *Director Principal, a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, el día 11 de mayo de 1959*

Quiero ante todo sumar mis palabras de agradecimiento al Gobierno de Panamá a las que ha pronunciado en nombre de las Naciones Unidas el señor Subsecretario De Seynes y deseo asimismo reconocer en forma muy sincera las estimulantes frases que el señor Ministro de Agricultura, Comercio e Industrias de este país, ha dirigido a la Secretaría de la CEPAL.

No podría tampoco dejar de expresar mi gratitud al Jefe de la Delegación de Argentina por sus expresiones reconfortantes para nuestro trabajo, ni mi reconocimiento, que es muy grande, por las palabras que usted, señor Presidente, se ha dignado decir acerca de las actividades de la CEPAL. Y, aunque acaso desborde un tanto la órbita en que debería mantenerse un funcionario de la Secretaría, deseo expresar también mi profunda satisfacción al verle desempeñar la presidencia del Comité de Comercio en sesiones que tendrán, sin duda, una honda significación para América Latina. Es un feliz acto de continuidad histórica, por así decirlo, el ver al doctor Garrido Torres en esta presidencia. Fue él quien, con otros economistas que le acompañaron, dio a luz en momento oportuno la idea del mercado común latinoamericano. Fue él uno de los hombres que la supo explicar con brillo no solamente en su país, sino en otros medios de importancia para el futuro de esta idea. No dudo que, como en oportunidades anteriores, el doctor Garrido Torres sabrá presidir estas sesiones con una sabiduría no exenta, felizmente, de agudas observaciones festivas.

Desde el primer período de sesiones del Comité de Comercio ha habido una serie de reuniones importantes cuyos frutos se considerarán en esta oportunidad. Se ha reunido dos veces el Grupo de Trabajo del Mercado Regional; hemos tenido en Río de Janeiro la segunda reunión del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales para considerar el problema de los pagos, y en el seno de la CEPAL se han celebrado dos reuniones de consulta sobre política comercial con expertos de los países de la parte meridional de América Latina, y otras dos reuniones con consultores de Colombia, el Ecuador y Venezuela. Todas ellas responden a un propósito único que es el de ir desbrozando el camino para llegar a propósitos definitivos en materia de mercado común y en relación con el mecanismo de pagos multilaterales, que es parte esencial de aquél.

En la segunda reunión de consultores de política comercial de los países meridionales, efectuada recientemente en Santiago de Chile, se ha llegado a un proyecto de acuerdo de zona de libre comercio que, a mi juicio, es un documento de gran excelencia técnica. No dudo que los gobiernos interesados aprovechen la oportunidad de encontrarse reunidos aquí con otros gobiernos latinoamericanos y otros gobiernos miembros de la CEPAL para explicar el alcance de este proyecto, al cual atribuye la Secretaría considerable importancia en relación con los trabajos que se vienen realizando en esta materia. Este proyecto de acuerdo respondía a hechos apremiantes, a la necesidad de evitar que el intercambio entre los países meridionales llegara a sufrir las graves consecuencias de reformas tarifarias y cambiarias. Sin embargo, ese alto valor técnico, que me complace destacar, tal vez signifique que este instrumento pudiera ser la iniciación de un movimiento de más vastas proyecciones.

Considero a este respecto muy afortunado el hecho de que los consultores de política comercial que estudiaron este proyecto de Acuerdo, resolvieran aconsejar a sus respectivos gobiernos que proclamaran su convicción de que este instrumento no sólo quedaba abierto, y debiera quedar abierto, a la adhesión de otros países que así quisieran hacerlo, sino que esos gobiernos —y esto es sumamente importante— estarían dispuestos a renegociar ese instrumento, dando amplia cabida en esta nueva negociación a todos los demás países latinoamericanos, una vez que sus gobiernos se hubieran puesto de acuerdo acerca de las bases del mercado común. Y al hacerlo así, los consultores señalaron vivamente su convicción de que un instrumento de esta naturaleza no debiera ser excluyente en momento alguno.

Consideraciones análogas se hicieron hace muy pocos días en la reunión de política comercial de Caracas. Esta reunión, como la del sur, respondía también a la necesidad de prestar atención inmediata a ciertos problemas del intercambio. Los consultores hicieron a sus gobiernos una serie de recomendaciones, no sólo en materia de política comercial, sino en cuanto a la necesidad de coordinar sus esfuerzos de planeamiento económico y de coordinanar ciertas actividades, como las de transporte marítimo y de transporte aéreo. Pero dejaron constancia, como los consultores del sur

—y así lo recomendaron también a sus gobiernos—, de su buena disposición en cuanto a incorporar los resultados del acuerdo a que los gobiernos pudieran llegar en materia de mercado común, a cualquier arreglo temporal o transitorio que esos gobiernos decidieran hacer a la luz de las circunstancias.

Todo ello responde, en forma cabal y acertada, a una de las preocupaciones más dominantes, expresadas por el Grupo de Trabajo del Mercado Regional tanto en la reunión reciente de México como en su primera reunión de Santiago: que el mercado común latinoamericano ha de procurar abarcar el mayor número de países dentro del ámbito geográfico de América Latina. Y si insisto en ello es porque le atribuyo suprema significación. No lo hago porque haya notado —y es una fortuna para América Latina comprobarlo— propósito alguno de exclusión, pero sí porque, en cambio, he percibido una cierta duda, y una duda tenaz en algunos casos, acerca de la conveniencia o posibilidad de dar al mercado común una amplitud latinoamericana. Esas dudas emergen de una concepción estática del problema del mercado común. Se dice con frecuencia: ¿para qué hacer un mercado común en que se combinen los países del sur y otros, como México, cuando no hay intercambio entre ellos? Pero precisamente no hay intercambio entre ellos, o su intercambio es tan escaso, porque sigue obedeciendo en América Latina a los moldes pretéritos del siglo XIX. Lo que se propone hacer el mercado común en esta etapa de vigorosa industrialización, que necesitan los países de América Latina, es precisamente romper ese molde pretérito para que haya intercambio de productos industriales además del existente. Por lo tanto, enfocado el problema del mercado común desde el punto de vista dinámico, nos parece evidente que, frente a las necesidades de acelerar el proceso de industrialización de América Latina, todos los países grandes, medianos y pequeños debieran concurrir a este mercado para que pueda tener la amplitud, la profundidad y la eficacia que de otro modo no tendría si hubiera en América Latina una serie de agrupaciones parciales sin comunicación entre ellas.

El Grupo de Trabajo ha formulado en México su segundo informe, que es una continuación del primero y que no podría interpretarse sin estricta relación con él, puesto que por razones obvias en esta reunión no se quiso repetir temas que habían sido objeto ya de consideración en la de Santiago. De manera que me parece muy feliz la idea de examinar ambos documentos a la vez.

No considero que las proposiciones hechas en México sean en forma alguna definitivas, y me permito recordar las expresiones que, como miembro del Grupo, hizo el propio señor Presidente en la sesión final, al destacar que se daba un paso hacia adelante, pero no aún el paso definitivo. No podría serlo en materia tan intrincada y compleja como la que tenemos en estudio en estas sesiones. Cuanto más se avanza en el conocimiento de la realidad latinoamericana y cuanto más se discute el problema del mercado común con gentes representativas y autorizadas, más se convence uno de lo endebles que resultan ideas que antes podían parecer muy bien asentadas. Esas ideas requieren por lo menos una adaptación a circunstancias que en el momento de haberse formulado no pudieron percibirse con toda claridad. Creo que estos dos informes ofrecen los elementos suficientes para que los gobiernos aquí reunidos tengan la oportunidad de discutir a fondo el problema y proporcionar a la Secretaría una orientación para continuar estos trabajos. No solamente darle principios orientadores, desde el punto de vista dinámico, nos parece evidente que, frente sino también decidir acerca de la forma en que habrá de continuar nuestra tarea. ¿Acaso los gobiernos miembros del Comité, después de los debates que tendrán lugar en estos días, decidirán la continuación de los grupos de trabajo en que distinguidos expertos participaron a título personal? ¿O consideran que ha llegado el momento de ir al plano de los gobiernos y designar un comité de expertos gubernamentales para continuar las tareas, en contacto con sus autoridades y con las fuerzas económicas representativas de cada uno de los países?

Es ésta una pregunta, señor Presidente, que me permito dejar planteada en esta ocasión. Las bases de México tienen a mi juicio un mérito considerable por su diafanidad y por la forma concreta en que han abordado el problema, sin pretender llegar a soluciones que no puedan adaptarse a la desigualdad económica de los países latinoamericanos. Se ha partido de una idea sencilla y asequible. Lo que requiere América Latina en una primera etapa de su esfuerzo a favor del mercado común, es una reducción sustancial de los derechos arancelarios y una eliminación total, dentro de un plazo prudente, de las restricciones de todo orden que obstaculicen el intercambio.

Por lo tanto, se ha recomendado que los gobiernos se comprometan a introducir en un período de diez años reducciones y eliminaciones, en tal forma que el nivel medio de derechos aduaneros en relación con el valor de todas las importaciones de cada país no exceda de cierta cifra. Así pues, se ha acudido al sistema de promedios para establecer el compromiso de las partes contratantes. No es esto un mero artificio de orden aritmético. En mi opinión, es una fórmula feliz que permite resolver una serie de problemas que se pusieron de manifiesto en las sesiones del Grupo de Trabajo: ante todo, cómo llegar a un compromiso concreto y definido entre los gobiernos y asegurar al mismo tiempo que en esta etapa de formación del mercado común esos gobiernos tuvieran toda la flexibilidad necesaria no sólo para irse adaptando a las circunstancias cambiantes de la realidad, sino también para poder proteger ciertas industrias y actividades de las consecuencias desastrosas que de otro modo tendrían una competencia súbita de las importaciones. Así, dentro del régimen de promedios, un gobierno puede eliminar o reducir los derechos sobre ciertas importaciones que hoy no tienen su correspondiente industria desarrollada o establecida. Se trata de la infinita gama de bienes de capital, de productos intermedios, de automotores y otros bienes más, cuya producción no existe o apenas comienza en América Latina. Los gobiernos podrían tomar decisiones muy avanzadas en esta materia con gran libertad de maniobra, mientras que en otros artículos, cuya producción quedaría en situación vulnerable, podrían proceder con prudencia, tocando muy poco —o no tocando— ciertos derechos a fin de evitar que el mercado común trastorne actividades ya existentes.

En otros términos, creo que con el régimen de promedios se ha resuelto un problema de esencial importancia, o sea, el de acordar un compromiso concreto y claro con gran flexibilidad de acción por parte de los gobiernos para ir realizando mediante negociaciones sucesivas con otros gobiernos las rebajas que cada uno de ellos juzgue conveniente introducir, pero toda vez que esas rebajas vayan conduciendo al promedio pactado para el final del período. Podría discutirse si se ha de adoptar un solo promedio para todos los artículos que intervienen en el intercambio en cuanto a sus derechos relacionados con el valor de importación, o si convendría establecer tres grupos de artículos como recomienda el Grupo de Trabajo. Lo recomienda sin ningún sentido dogmático, simplemente como base de discusión y para encauzar u ordenar ésta. Podrían introducirse desde luego otras variantes que mejoren o modifiquen las propuestas por el Grupo de Trabajo, pero la idea fundamental de tener un compromiso concreto me parece de importancia decisiva para el éxito del mercado común, porque si desde el comienzo no hubiera ese compromiso concreto, por modesto que sea, las negociaciones quedarían libradas a una situación acaso peligrosa, porque serían negociaciones azarosas y sin rumbo definido. En cambio, el sistema de promedios permite negociar con rumbo claro, con un propósito cuantitativo debidamente expresado en el pacto que suscriban los gobiernos.

Otra de las ventajas del procedimiento de promedios está en que con él cabe hacer una clara diferenciación entre los países latinoamericanos de incipiente desarrollo y los más avanzados. A mi juicio, el grupo de expertos de Santiago y México ha cumplido en esta materia una labor admirable, porque ha tenido la determinación y la audacia de sentar un principio nuevo dentro de nuestra América Latina, a saber, que situaciones desiguales en el comercio y en la industrialización no pueden tratarse con medidas iguales. Guiados por esta consideración, los miembros del Grupo han propuesto a los gobiernos que el nivel medio de derechos, que constituye la meta de los primeros diez años, pueda ser mayor en los países de incipiente desarrollo industrial.

Pero ¿no se estará en esta forma alentando a estos países incipientemente desarrollados desde el punto de vista industrial a incurrir en los mismos errores en que han caído los países grandes de América Latina al pretender implantar en su territorio todas las industrias sin prestar atención alguna a su especializa-

ción y a su dimensión económica? El hecho de que se escoja para los países pequeños un nivel mayor de protección que en los países grandes ¿no ha de llevar a los primeros a prácticas viciosas de industrialización? ¿No les conducirá a pretender producir todos los artículos de consumo y abordar después, en forma antieconómica, la producción de bienes de capital? Si la recomendación del Grupo de Trabajo hubiera quedado en eso, es indudable que con el afán de favorecer a los países menos desarrollados los habría precipitado a formas hoy inadmisibles de autarquía económica; pero el Grupo ha complementado sabiamente su recomendación primera con otra a la cual hay que atribuir también una importancia sustantiva. Esa otra fórmula se propone dar a los países de incipiente desarrollo otra posibilidad que consiste en las concesiones especiales que los países grandes les harán para estimular su industrialización. En consecuencia, se tiende a que el país de desarrollo incipiente que se industrialice, en lugar de verse contenido en sus fronteras nacionales, pueda aprovechar toda la amplitud, toda la oportunidad de los mercados de los grandes países para colocar ciertas exportaciones que permitan su especialización. En esta forma, cada país de incipiente desarrollo tendrá dos posibilidades: la mala posibilidad de pretender industrializarse a toda costa y en todo orden; y la buena de proceder a su industrialización con un criterio ampliamente selectivo y no pretender hacer todo lo que consume, sino consumir parte de lo que otros países producen a cambio de las mercaderías agrícolas e industriales que pueda él mandar a los países más desarrollados.

Quiero subrayar la expresión "agrícolas e industriales". Ha sido preocupación manifiesta de todos los miembros del Grupo de Trabajo considerar que la industrialización en los países de incipiente desarrollo es tanto o más importante que la industrialización de los países grandes en esta etapa del desarrollo económico, porque no podría producirse ahora en América Latina el fenómeno tradicional de la división internacional del trabajo que se nos enseñó en nuestra juventud y que atribuía a ciertos países el papel de productores primarios y a otros el papel privilegiado de productores industriales.

Esa distribución arbitraria de papeles no debe repetirse en modo alguno en América Latina y el mercado común es el único medio de que estos países incipientes puedan desarrollarse industrialmente en forma racional. Por supuesto que estas distinciones quitan toda seducción de simplicidad a un proyecto, pero es que esa simplicidad impondría un costo muy grande en la realidad. En efecto, la simplicidad que de otro modo podría alcanzarse supondría reducir a un común denominador diferencias que hoy por hoy no son salvables. Estas distinciones entre países tendrán que hacerse necesariamente en cualquier programa del mercado común si este programa ha de funcionar bien en la práctica una vez que se transforme en realidad. Y ello no sólo en cuanto concierne a los países de incipiente desarrollo; es indudable que hay otros países de América Latina que están destinados en los próximos años a un potente desarrollo industrial. Sin embargo, he notado en esos países un temor muy serio en el sentido de que el mercado común pueda frustrar sus designios de desarrollo industrial. Trátase, señores, de países que por una constelación de circunstancias tienen un alto nivel de salarios que no representa un alto nivel de productividad y que va acompañado además de un alto costo de la vida. Todo ello es resultado de circunstancias peculiares. Si esos países ingresaran al mercado común en las mismas condiciones que los otros, es casi seguro que no podrían continuar holgadamente su desarrollo industrial ni aprovechar en forma debida las oportunidades de especialización de exportación industrial que el mercado les ofrecería. ¿Por qué? Precisamente por sus altos costos, resultado de sus altos salarios y de un elevado costo de la vida.

Creo que con el fin de hacer accesible el mercado común a esos países habría también que encontrar fórmulas adecuadas que permitan y estimulen su ingreso. Es claro que cuanto más distinciones se hagan tanto más complicado será este aparato y tanto menos simple dejará de ser la operación. Habrá que hacer un esfuerzo para incurrir en el mínimo de complicaciones, pero algunas habrán de introducirse al adaptar el proyecto de mercado común a las circunstancias tan diferentes de la realidad latinoamericana. Sin embargo hay, sobre todo ello, un principio que no podríamos olvidar al perdernos en estos aspectos parciales. Es un principio de orden general, que debiera informar todo programa de mercado común y al cual el señor De Seynes se ha referido esta mañana en su exposición: el principio de la reciprocidad. El Grupo de Trabajo de México lo ha expresado claramente al proclamar que ningún país de América Latina debiera poder obtener del mercado común más ventajas que las que los otros países encuentren en él. Y ha traducido este principio en una fórmula concreta: cualquier país que en virtud del mercado común, poniendo de lado situaciones preexistentes, tendiera persistentemente a un exceso de exportaciones sobre sus importaciones, debería tomar medidas adicionales de rebaja o eliminación de derechos y restricciones a fin de permitir que los otros países de América Latina pudieran participar en su propio mercado con exportaciones primarias o industriales.

No es éste un principio de equilibrio. Cabría hacer muchas observaciones para demostrar lo absurdo que sería pretender dividir en dos sectores el concepto de equilibrio de los pagos internacionales: un sector de equilibrio entre los países latinoamericanos, y otro entre éstos y el resto del mundo. Consideraciones elementales llevarían a apartarse de un juego semejante. No ha de preocupar el equilibrio de pagos cuando se habla de reciprocidad, sino dar a todos los países oportunidades iguales y positivas de participar en los beneficios del mercado común.

No olvidemos que ese mercado va a operar sobre todo —y especialmente en los primeros tiempos— en la transformación de la política de sustitución de importaciones por producción nacional que ha sido tradicional durante los últimos treinta años en América Latina. El mercado común va a ofrecer a un país la alternativa de seguir sustituyendo importaciones en un compartimento estanco, o compartir con los otros países la tarea industrial de sustitución de importaciones. Y si en ese proceso de distribución de una tarea ardua y cada vez más difícil no hay reciprocidad, el mercado común será un obstáculo para el crecimiento de los países que no pudieran contribuir al desarrollo del mercado con sus propias exportaciones industriales. Si un país no encuentra en el mercado común desahogo para su producción industrial, le sería más conveniente seguir industrializándose en un compartimento cerrado antes que verse privado de esa esencial reciprocidad. Por ello, espero que puedan encontrase las fórmulas adecuadas para que este punto no sea una mera abstracción, sino un principio operante en la práctica, sin el cual no podría funcionar adecuadamente el mercado común.

En virtud de lo que acabo de expresar, debo trazar una línea divisoria entre esta preocupación de reciprocidad y las preocupaciones que han llegado a considerar un arreglo de pagos multilaterales como parte esencial de un arreglo del mercado común en América Latina. A este respecto, creo que también se han dado algunos pasos positivos en las dos reuniones del Grupo de Trabajo de Bancos Centrales que por mandato del Comité de Comercio organizó la Secretaría de la CEPAL, la primera en Montevideo y la segunda en Río de Janeiro. En esta última, perfeccionando mecanismos creados en la primera, se llegó a un proyecto de protocolo que establece, por primera vez en América Latina, la comunicación entre las cuentas bilaterales de los países del sur, permitiendo transferir el saldo de una cuenta bilateral a otra cuenta bilateral. El arreglo, bien lo sabemos, es de alcance modesto hoy por hoy, pero aparte de resolver algunos problemas tendrá el alto mérito de su valor experimental. Espero que este arreglo permita ver las posibilidades de ir diluyendo poco a poco el sistema de cuentas bilaterales, transformándolo en un sistema multilateral de pagos. Ese sistema multilateral será tanto más eficiente cuanto mayor sea el número de países y mayores por lo tanto la cantidad y el volumen de mercaderías que se negocien a través de estos acuerdos. Por indicación de la reunión del Grupo de Trabajo mencionado, la Secretaría ha continuado estudiando la posibilidad de evolución del sistema bilateral del sur, llevándolo poco a poco hacia un sistema multilateral de pagos en América Latina que concuerde con los propósitos del mercado común. Para que este mercado se desarrolle con fluidez es necesaria la facilidad de pago, y no habrá facilidad de pago ni de compensaciones entre los países de América Latina mientras su comercio no se aliente vigorosamente. He ahí dos aspectos del mismo problema.

Señor Presidente, he insistido más de una vez en que no hay una fórmula simple en materia de mercado común. Desgraciadamente, no estamos en presencia de un problema que cabría resolver de una vez por todas con una fórmula afortunada. Nuestra convicción es que no podrá llegarse a una fórmula de esa índole, sino que lo más y lo muy valioso que podríamos sostener es una serie de instrumentos, entre ellos, el instrumento de carácter preferencial para el intercambio latinoamericano que permita a los gobiernos ir trabajando paulatinamente hacia la realización de este objetivo fundamental. Puestos en manos de personas que no estén persuadidas de las necesidades vitales del mercado común, esos instrumentos llevarían al fracaso, y ello quiere decir que deberán supeditarse al cumplimiento de una política extremadamente difícil, hay que confesarlo desde ahora. No será fácil la realización del mercado común, como tampoco lo serán el logro de un sistema multilateral de pagos en América Latina ni la tarea de ajustar las relaciones comerciales latinoamericanas con las relaciones con los demás países del mundo. Esto último es esencial para que el intercambio con esos países no sólo no sufra, sino que pueda ensancharse a través del mercado común latinoamericano.

Estamos persuadidos de ello, pero no olvidemos una consideración fundamental en esta etapa del desarrollo económico latinoamericano, en esta etapa en que se han debilitado las fuerzas exteriores que hacían crecer en forma espontánea a América Latina y en que esos impulsos han perdido gran parte del poder que tenían históricamente. Nuestra región no podrá seguir creciendo espontáneamente con el ritmo exigido por la necesidad social del desarrollo económico de elevar el nivel de vida de las masas. Por lo tanto, el problema del mercado común es parte de un grave problema que se plantea a América Latina: conjugar deliberada, inteligentemente, con propósitos claros y con tenacidad en la prosecución de los propósitos, las fuerzas vitales latinoamericanas para alcanzar un estado de cosas en que el desarrollo económico llegue a ser un fenómeno espontáneo de una economía floreciente, lo que no ocurrirá en los próximos decenios.

Anexo III

Declaraciones de algunas delegaciones con motivo de la aprobación de las resoluciones del comité

Al aprobarse las resoluciones del Comité en la sesión del día 19 de mayo de 1959, algunas delegaciones formularon declaraciones en relación con ellas y solicitaron de la Secretaría que se dejase expresa constancia en el presente informe. Clasificadas según la resolución respectiva, se incluye a continuación un resumen de las manifestaciones que se hicieron a la Secretaría.

Resolución 6 (II)

Trabajos tendientes a la constitución del mercado común latinoamericano

1. La delegación de *Bolivia* declaró que consideraba muy generales los términos del punto I (4) de la resolución, y apuntó al respecto que la condición básica para un efectivo mercado común era la igualdad entre los países participantes para poder crear y mantener un equilibrio entre sus economías. El comercio libre tiende a acentuar la disparidad entre los países ricos y los pobres, desde que estos últimos están obligados a ofrecer sus bienes a precios anormalmente bajos. Entre los problemas que deberían resolverse estaban: primero, definir el nivel de diferencias; segundo, prestar a los países menos desarrollados la ayuda financiera necesaria para diversificar sus economías y fortalecer su posición frente a las fluctuaciones económicas; tercero, mejorar la situación de las materias primas. Finalmente, debe reconocerse el principio de hacer excepciones en la progresiva reducción de derechos arancelarios y de otras medidas para los países menos desarrollados. En esta forma, esos países podrán participar en el mercado común sabiendo que sus intereses estarán debidamente salvaguardados.

2. La delegación del *Brasil* manifestó que la constitución de una zona de libre comercio podría considerarse una medida transitoria, pues el objetivo final de un mercado común debe ser el establecimiento, tan pronto como sea posible, de una unión aduanera. Es muy importante que ciertos estudios básicos se hicieran cuanto antes, y que asimismo sean conocidas oportunamente las opiniones de los gobiernos. Considerando que los gobiernos podrían verse obligados a cambiar su posición bajo la presión de razones internas, las decisiones deberán establecerse sobre una evaluación objetiva de la situación económica de cada país, y deberá hacer aceptar la idea del mercado común a todas las fuerzas productoras. Por este motivo la delegación del Brasil cree conveniente proceder con precaución en esta etapa inicial, pero insistiendo al mismo tiempo en la continuación progresiva de los estudios.

3. La delegación de *Colombia* manifestó que apoyaba la resolución porque tomaba en cuenta las circunstancias peculiares de cada país y constituía un importante paso de progreso hacia la realización del mercado común.

4. La delegación de *Cuba* declaró que, aun cuando aprobaba la resolución, hubiera deseado que en lugar de un grupo de expertos como el previsto en el párrafo 2 (II) de su parte resolutiva, se constituyera un comité de representantes gubernamentales. Además observó que la resolución no contenía disposición precisa que estableciera el procedimiento a seguir después de que el grupo de expertos hubiera elaborado un primer proyecto de Acuerdo, aun cuando ello no significaba que una acción inmediata debía ser tomada por los gobiernos. Por el contrario, la adhesión a un acuerdo de mercado común, por sus grandes repercusiones, debía ser objeto de un examen profundo.

Por otra parte, en relación con el establecimiento de una zona de libre comercio para los cuatro países de América del Sur, el gobierno de Cuba no podría reconocer el acuerdo concluido por esos países, por no haber participado en las deliberaciones. La delegación apoya, sin embargo, los esfuerzos hechos por los estados centroamericanos hacia una integración económica, debido a que ellos se encuentran en una situación particular y a que su acción no podía perjudicar en ninguna forma al mercado común.

5. La delegación de *El Salvador,* hablando en nombre de los países centroamericanos, dijo que el estado actual del desarrollo económico de esas naciones no les permitiría participar individualmente en el mercado común. Esos países están tratando de establecer su propio mercado subregional. Es esencial que el acuerdo de mercado común tome en cuenta esta situación, para no afectar los compromisos asumidos al respecto por los países mencionados.

6. La delegación de *México* manifestó que, aun cuando la resolución aprobada no fijaba expresamente la fecha para la reunión del grupo de expertos gubernamentales y para la tercera reunión del Comité de Comercio, tal como la consignaba el proyecto que su delegación había propuesto junto con la de Cuba y que había sido retirada, sin embargo, le daba su apoyo porque consideraba, con otras delegaciones, que la Secretaría era la más capacitada para señalar las fechas de las diversas etapas de la preparación del mercado común y porque estimaba que el grupo de expertos previsto en el punto III (1) de la resolución, sería al parecer posible reunirlo dentro de muy poco tiempo.

7. La delegación de *Panamá* explicó su voto a favor de la resolución, expresando que en su opinión en los actuales momentos el único paso práctico que podía ser tomado era el de preparar el terreno para la realización de los estudios necesarios, antes de llegar a una formulación más concreta del acuerdo de mercado común.

8. La delegación de *Venezuela* declaró que su gobierno consideraba adecuadas las partes de la resolución relativas a la formación de un grupo de expertos, tal como quedó expresado en el punto III (1) de la misma. Igualmente estima de particular interés los estudios recomendados a la Secretaría en el punto III (2), porque proveerán una base firme para constituir un mercado común adap-

tado a las diferencias de estructura económica, de costos de producción relativa y a otras características de los países de América Latina.

A juicio de la delegación, el informe de México formula proposiciones con vistas a esa adaptación, y los nuevos estudios que se hagan demostrarían que el éxito del acuerdo radicará en una estructuración a través de normas flexibles, que permitan a los países de bajo o mediano desarrollo, o de especial composición de costos de producción, su paulatina adaptación al sistema. La delegación agregó que habría deseado ver incluida desde ahora en el punto I (4) de la resolución, una mención concreta sobre las desigualdades derivadas de una particular estructura de costos producida por distorsiones estructurales, como es el caso de Venezuela.

Finalmente manifestó que aceptaba la resolución tal como había sido aprobada porque la misma señala únicamente los principios generales del mercado común, pero que su Gobierno, presentaría oportunamente los puntos de vista de Venezuela a fin de que se establecieran en el Acuerdo normas particulares para una situación como la de su país.

Resolución 8 (II)

Pagos multilaterales

La representación del *Reino Unido* se refirió a la declaración hecha por su delegación en la sesión plenaria de la Comisión Económica para América Latina del 16 de mayo de 1959[1] en el sentido de que según su opinión las propuestas del Protocolo de Río de Janeiro no eran adecuadas para obtener los resultados perseguidos. Por lo tanto, la delegación del Reino Unido no se encuentra en condiciones de adherirse a la aprobación implícita del Protocolo que registra la Resolución 8 (II) del Comité. Si el Protocolo fuese aceptado como base de un sistema regional de pagos, le delegación espera que se establezca un término definido a la operación del acuerdo y que se tomen las disposiciones necesarias para reemplazar ese acuerdo por un sistema plenamente automático.

[1] Véase E/CN.12/SR.74 (VIII), p. 5 y Documento Informativo Nº 19 del octavo período de sesiones de la Comisión.

Resolución 9 (II)

Estudio del problema de los pagos interlatinoamericanos dentro del mercado común

1. La delegación de los *Estados Unidos* manifestó que su aceptación de la resolución no debía ser interpretada como un cambio del punto de vista de su gobierno acerca de que una unión de pagos no era necesariamente deseable como un complemento al acuerdo de mercado común.

2. La delegación de *Venezuela* comunicó el interés de su gobierno por el informe rendido por el Grupo de Trabajo de Bancos Centrales (E/CN.12/C.1/10) y declaró que la elaboración de un sistema como el propuesto podría ser un instrumento adecuado al mercado común. Sin embargo, puntualizó que la peculiar posición de su país hacía necesario un estudio más profundo de la materia.

Añadió igualmente que su gobierno seguiría prestando su cooperación al mencionado Grupo de Trabajo en los esfuerzos por encontrar una solución satisfactoria al problema de pagos.

Por otra parte, expresó su preocupación por las posibles formas de adhesión al sistema por parte de países que actualmente realizan sus pagos en monedas libremente convertibles y en forma totalmente multilateral.

3. El representante del *Fondo Monetario Internacional* expresó el interés de su Organización por la resolución aprobada y manifestó que había recibido expresas instrucciones de apoyarla y de ofrecer la más amplia cooperación del Fondo en el sentido de las soluciones de tan importante problema.

E

LA SECRETARIA DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL MERCADO COMUN

I

Discurso pronunciado por el señor Dag Hammarskjold, Secretario General de las Naciones Unidas, en la sesión inaugural del Octavo Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina, en Panamá, el jueves 14 de mayo de 1959

Asistir a este octavo período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina es un privilegio que aprecio en grado sumo. Hay importantes problemas pendientes de las decisiones de ustedes, las cuales podrán muy bien señalar una nueva etapa en la tarea de trazar el desarrollo de este Continente. Muy propio es que se reúnan ustedes en esta ciudad, que por su situación geográfica simboliza la comunicación y el intercambio entre las distintas partes del mundo, elementos indispensables para lograr esa mejor comprensión y cooperación que constituye el fundamento mismo de las Naciones Unidas. Al reunirnos hoy en Panamá acude a nosotros el recuerdo de Simón Bolívar, el gran libertador, que en un rasgo que demostraba avanzadas y atrevidas ideas para su época, convocó en esta ciudad el primer Congreso de las Américas y proclamó que era tiempo ya de que los intereses comunes de las nuevas repúblicas tuvieran una base fundamental. El lema que figura en el escudo de armas de Panamá: "Pro mundi beneficio" expresa esta misma idea en términos más amplios.

Permítaseme manifestar mi sincero agradecimiento al señor Presidente, aquí presente, y al gobierno y al pueblo de Panamá por su generosa invitación y su gentil hospitalidad.

Desde la última vez que estuve con ustedes, en el período de sesiones de 1955 que esta Comisión celebró en Bogotá, ha habido en algunos de los países que ustedes representan acontecimientos importantes que concentraron la atención del mundo en este hemisferio, desde su extremo sur hasta el Caribe. Estos acontecimientos han traído consigo una renovada consagración a algunos de los conceptos e ideales fundamentales inherentes a nuestra Carta, lo que no podrá dejar de reflejarse directamente en la vida y en el trabajo de nuestra Organización.

Vengo a esta reunión desde Ginebra, donde las Naciones Unidas han dado acogida a la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores. Aunque desde el punto de vista geográfico América Latina se encuentra en rigor apartada de las principales zonas en que nuestra Organización está haciendo frente a los problemas políticos más considerables, mucho es lo que debemos a las repúblicas de América Latina por su activo interés y su constructiva participación en los incesantes esfuerzos que se hacen, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, para preservar la paz. Precisamente porque los países que ustedes representan se hallan relativamente alejados de los centros principales de la tormenta, deberían contribuir cada vez más a la formulación, con el desinterés necesario, de soluciones basadas en cualquier criterio objetivo a que podamos recurrir.

He mencionado las conversaciones diplomáticas de Ginebra porque en esta reunión, dedicada al desarrollo económico, no puedo dejar de subrayar hasta qué punto el progreso de los lugares menos desarrollados del mundo depende de que disminuya la tirantez internacional y se solucionen los problemas políticos. Y, a su vez, el urgente anhelo de desarrollo económico surge como uno de los factores potenciales de unificación en el mundo de hoy; ese anhelo se manifiesta en casi todos los países, independientemente de creencias políticas, filosóficas y estructuras institucionales. A mi juicio, la realización sucesiva de estas dos reuniones, cuya naturaleza y cuyas finalidades son tan diferentes, reviste de valor ejemplar el acierto que los autores de la Carta tuvieron al poner, por primera vez en la historia de las organizaciones internacionales, en pie de igualdad los objetivos políticos, económicos y sociales.

La cooperación internacional entre los Estados americanos no comenzó con las Naciones Unidas, sino que tiene una larga y notable historia. En el curso de muchos decenios y algunas veces en circunstancias históricas difíciles, supo manifestarse notablemente en muchas ocasiones, sin permitir jamás que las controversias o conflictos del momento entre los Estados hicieran perder completamente de vista la profunda unidad de tradición, cultura y propósito en que se basa dicha cooperación. Tal como se ha desarrollado ésta en el sistema de Estados americanos, ha demostrado su vitalidad y su adaptabilidad a las circunstancias contemporáneas. Prueba de esta afirmación se hallará en la reciente decisión de crear una nueva institución financiera destinada a servir los intereses de esta región. Con la creación del Banco Interamericano culminan varios años de negociaciones, y nos felicitamos de que éste venga a agregarse a las fuentes de recursos de que se dispone para el financiamiento del desarrollo económico.

Si bien las Naciones Unidas no han sido las primeras en este terreno, creo que puedo con justicia poner de relieve la calidad única y original de la contribución que han hecho, y siguen haciendo, por conducto de esta Comisión, a la causa de la cooperación latinoamericana. Tal vez se comprenderá mejor la naturaleza exacta de esta contribución en este período de sesiones, en que han de ser examinadas por ustedes propuestas de trascendental importancia para la creación de un mercado regional. Pues semejante idea no ha brotado de una súbita y quimérica inspiración. Ni parece responder principalmente a la influencia de experimentos de análoga índole llevados a cabo en otras partes. Es el resultado de un decenio de estudio y reflexión, de la investigación y el análisis sistemático realizados en la CEPAL —con notable continuidad de propósitos y bajo la competente dirección del Dr. Prebisch— de las condiciones en que se está desarrollando este Continente. Esa labor de analizar la economía de los distintos países, de identificar los diversos factores y las principales tendencias que influyen en su crecimiento y de tratar de escudriñar su futuro es la que ha permitido ver con tanta claridad las limitaciones inherentes a la fragmentación política y ha hecho sentir a ustedes la necesidad de contar con un nuevo instrumento de cooperación. Este proceso de elucidación, que les ha llevado de los estudios por países al examen de la idea del mercado común, es un proceso esencialmente lógico y racional, de una calidad

intelectual cuyas raíces se hallan en la vitalidad de la tradición latina. Esto es lo que permite hoy al Dr. Prebisch hablar con tal fuerza de convicción de la necesidad de llegar a algún acuerdo institucional, ya sea el mercado común o una zona de comercio libre o una asociación económica menos rígida.

Estas propuestas sirven de estímulo para que en todo el Continente las relaciones entre los países ofrezcan un nuevo cariz a la par que suscitan los esfuerzos para acelerar el desarrollo del intercambio en beneficio mutuo. El valor de este modo de proceder ha quedado ya demostrado por las primeras medidas adoptadas en relación con el programa que se está llevando a cabo en Centroamérica, programa que surgió como resultado del reconocimiento, por los gobiernos participantes, de que el progreso económico puede lograrse de modo más efectivo mediante una acción concertada que mediante la que se realice en los compartimentos estancos de los distintos pequeños países que persiguen independientemente sus respectivas políticas. El año pasado se colocó una piedra miliar en esta obra cuando los cinco gobiernos aprobaron el Tratado Multilateral de Libre Comercio. Este tipo de relaciones entre los países insuficientemente desarrollados es un fenómeno bastante nuevo. Cuando se creó esta Comisión en 1948 las relaciones comerciales y económicas entre los países de la región eran en general escasas, a pesar del idioma común y de esa tradición de cooperación en muchos terrenos a que me he referido hace un momento.

Al iniciar ustedes ahora una nueva fase de este largo y arduo camino hacia los ambiciosos objetivos que los expertos en ciencias sociales designan con la palabra "integración", abrigo la sincera esperanza de que las Naciones Unidas, donde esta idea tuvo su primera formulación concreta, seguirá estando estrechamente asociada con ella, sea cual fuere la forma que revista la acción de ustedes. El programa centroamericano desarrollado bajo los auspicios de esta Comisión, es una indicación del grado en que nuestra Organización puede ayudar a los gobiernos proporcionándoles una base constructiva para su cooperación Estoy convencido de que nosotros también podemos discurrir disposiciones adecuadas para el proyecto más vasto que abarca a 20 naciones.

Me parece que estos hechos nuevos, aparte del valor intrínseco que posean, no pueden menos de influir en la orientación del trabajo de ustedes en otros sectores, dando a éstos, por decirlo así, una dimensión adicional. Por importantes que sean, es preciso mantenerlos en su verdadera perspectiva, para que no caigamos en la tentación de creer que hemos encontrado un remedio mágico para todos nuestros males. El establecimiento de un sistema de mayor libertad de comercio en la región facilitará y acrecentará el indispensable proceso de la industrialización, abriendo nuevas oportunidades para inversiones productivas y acelerando la política de sustitución de las importaciones. Pero, mientras examinamos los complejos detalles de nuevos arreglos institucionales, no olvidemos que los países latinoamericanos seguirán dependiendo durante largo tiempo, para financiar su desarrollo, del rendimiento de sus exportaciones de productos primarios. A este respecto, basta que examinemos el Estudio Económico que se ha presentado a ustedes, para recordar una vez más las limitaciones del enfoque regional, la interdependencia de los principales países comercialmente vinculados y las reiteradas reacciones, a veces agudas, que las significativas tendencias del mundo industrializado causan en los países insuficientemente desarrollados.

La principal preocupación de hoy acaso no tenga tanto que ver con los efectos temporales del movimiento cíclico al que ahora se ha dado el nombre de retroceso económico de 1958, como con la debilidad crónica registrada en los 4 últimos años en los mercados de productos básicos, y sus repercusiones cumulativas sobre el comercio exterior latinoamericano. Es verdad que el descenso se sintió de manera especial en 1958, cuando las exportaciones de la región disminuyeron en unos 700 millones de dólares, pero la tendencia se había iniciado anteriormente y guarda relación con la disminución gradual del ritmo de crecimiento de la mayoría de los países industriales desde 1955. En efecto, la demanda de materias primas y productos alimenticios sólo ha aumentado con lentitud, con mayor lentitud en muchos casos que la capacidad para satisfacer la demanda. El valor real de los ingresos en divisas no ha logrado aumentar con bastante rapidez para mantener el ritmo de desarrollo económico anteriormente logrado en la mayoría de los países latinoamericanos. Como es natural, es preciso considerar este relativo estancamiento en relación con los aumentos de población que actualmente experimenta la mayoría de los países aquí representados y que, en muchos lugares, se cuentan entre los más elevados del mundo.

Afortunadamente, como resultado de inversiones anteriores y en términos más generales de políticas iniciadas durante el último decenio, la producción interna de bienes está ayudando a neutralizar hasta cierto punto la menor disponibilidad de importaciones. La política de "sustitución" que se ha propugnado tan vigorosamente aquí, está empezando a dar sus frutos, y los países de la región se sienten menos vulnerables a las familiares vicisitudes de la demanda y de los precios en los productos de exportación.

Del mismo modo, creo yo, podemos presenciar un reconocimiento cada vez mayor de los requisitos básicos para un sano desarrollo económico. Muchas de las ilusiones que pueden haber existido en otro tiempo van desapareciendo al parecer gradualmente y existe, por lo menos en teoría, un cierto acuerdo sobre la manera de hacer frente a algunos problemas como la inflación, los tipos de cambio, la política agraria y la estructura de precios. Resulta evidente que muchos obstáculos pueden hacer fracasar las medidas encaminadas a la consecución de los mencionados objetivos, pero cuando menos se puede decir que los problemas ya no son, como en otro tiempo, problemas de principios o de doctrina, sino primordialmente problemas de ejecución.

Cuando los países que ustedes representan reanuden su marcha hacia un rápido desarrollo económico, cabe esperar que algunos problemas parezcan de mayor magnitud que antes. Los ritmos rápidos de crecimiento y el proceso de la industrialización no pueden dejar de traer a primer plano, como lo han hecho en otros lugares, determinados asuntos como, por ejemplo, la distribución de la renta y, en términos más generales, las condiciones sociales en que se realiza el desarrollo. Menciono este factor de manera especial, porque esta Comisión habrá de examinar en el presente período de sesiones una propuesta para modificar sus atribuciones a fin de reconocer oficialmente, en la definición del mandato de la Comisión, la importancia de los factores sociales. El hecho de que se examine esta cuestión en esta oportunidad acaso se deba a motivos accidentales, pero la historia reciente indica que semejante debate es muy oportuno. Evidentemente, la cuestión de decidir qué equilibrio debe establecerse entre las necesidades a menudo contradictorias de la justicia social y de la rápida formación de capitales, es una cuestión que cada gobierno debe decidir

por sí mismo. Sin embargo, mucho puede ganarse mediante un estudio comparativo y la mutua comunicación de la experiencia lograda, para lo cual puede recurrirse a los servicios de la Comisión aquí reunida.

Es esta Comisión un instrumento esencial para la acción de las Naciones Unidas en América Latina y tiene una vocación natural a interesarse en todos los aspectos diversos y mutuamente relacionados del desarrollo económico. Sin embargo, con su labor no se agota la aportación total de las Naciones Unidas en este Continente. Permítaseme que me refiera en este punto al éxito creciente de nuestro programa de asistencia técnica, que ustedes conocen perfectamente. Constantemente se trata de mejorar su realización y me es grato que me acompañen hoy aquí el señor Philippe de Seynes, Subsecretario de Asuntos Económicos y Sociales, y el señor Roberto Heurtematte, nuevo Comisionado de Asistencia Técnica, que es un distinguido ciudadano de este país. Su estrecha asociación en un Departamento unificado simboliza nuestra determinación de concentrar nuestros recursos y energías más que nunca en torno a los problemas concretos que afectan directamente a los países en vías de desarrollo.

También quiero mencionar al nuevo Fondo Especial, aunque en estos momentos todavía pueda parecerles a ustedes más una promesa que una realidad, pero puedo asegurarles que, bajo la dirección del señor Paul Hoffman, se procede rápidamente a adoptar medidas para lograr que este instrumento potencialmente de suma utilidad haga sentir su efecto en plazo muy próximo en diversos proyectos de elevada prioridad, ampliando e intensificando aquellas esferas de nuestro trabajo que no es posible abarcar adecuadamente dentro de los programas existentes.

Señor Presidente, el cúmulo de información y conocimientos recogidos durante los últimos 10 años nos ha permitido diagnosticar los principales males que aquejan a los países aquí representados, al tratar de realizar sus nuevas aspiraciones. Durante este período de sesiones consagraremos nuestra atención una vez más a resolver esos problemas a fin de cumplir uno de los principales deberes que nos impone la Carta de las Naciones Unidas. Nos damos perfecta cuenta de lo que, en esta época nuclear, significaría la falta de cooperación; ojalá sirva esto para estimular nuevos esfuerzos constructivos en todas las partes del mundo. Seguro estoy de que ese espíritu constructivo y cooperador habrá de estar con toda seguridad presente en estas deliberaciones.

Señor Presidente, una vez más quisiera agradecer a usted y al pueblo de Panamá su amable hospitalidad y expresar a todos los aquí presentes mis mejores deseos de que esta reunión de Panamá sea fructífera.

II

El mercado común latinoamericano

Exposición del señor Raúl Prebisch, *Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina, en la segunda reunión del comité especial para estudiar la formulación de nuevas medidas para la cooperación económica, de la Organización de Estados Americanos. (Buenos Aires, 28 de abril de 1959)*

I

Llego a esta conferencia en representación del Secretario General de las Naciones Unidas y traigo, asimismo, la palabra de la Secretaría de la CEPAL en respuesta a la honrosa invitación del doctor Mora, que mucho agradezco. Lo hago persuadido del hondo significado de esta reunión, tanto por lo que en ella va a cumplirse, cuanto por ser prueba manifiesta de la transformación que ha comenzado a operarse en la política de cooperación económica internacional y en la cual, sin duda alguna, corresponderá un papel principalísimo a la Organización de Estados Americanos dada la potencialidad política que encierra.

Voces eminentes se han levantado hace poco tiempo para proclamar la necesidad de esta transformación. América Latina no ha podido aún responder plenamente a la imperiosa exigencia social de acelerar el ritmo de su desarrollo económico. En el decenio posterior a la guerra pudo suponerse que bastaría dejar seguir su curso espontáneo a los acontecimientos para que el ritmo relativamente elevado de esos tiempos pudiera mantenerse. Desgraciadamente, los hechos de los años recientes han demostrado que, sin una vigorosa política de desarrollo económico, los países latinoamericanos no podrán alcanzar una tasa de crecimiento que les permita estrechar gradualmente las grandes diferencias de su ingreso por habitante con el de los grandes centros industriales.

Mientras tanto, ha venido penetrando en todos los medios la sugestión irreprimible de una experiencia trascendental. Vastas regiones del mundo de densa población y técnica primitiva hasta tiempos recientes conviértense con celeridad en potentes centros industriales en el empeño de elevar su precario nivel de vida. Como quiera que fuere el costo social de esta evolución, no podrían cerrarse los ojos a lo que se va logrando, ni a la considerable fuerza de propaganda del sistema.

¿Sabrá responder América Latina al desafío formidable de esos hechos? ¿En esa política de cooperación económica internacional se irá tan lejos como es necesario para imprimir fuerte aliento a la política de desarrollo económico nacional? ¿Y podrá llegarse en esta política de desarrollo nacional a superar formas anacrónicas, a vencer resistencias, incomprensiones e intereses hasta conjugar los impulsos vitales de cada país en la consecución de grandes objetivos económicos y sociales?

La contestación a preguntas semejantes, que afloran en todas partes en América Latina, depende en alto grado del esfuerzo constructivo que surja de reuniones de esta naturaleza. Creo que, en términos generales, se sabe bien lo que tiene que hacerse. Habrá que proseguir estudios e investigaciones sobre la economía latinoamericana, pero ya hay base suficiente para entrar resueltamente en la acción. El objetivo principal de esta reunión es clara prueba de ello. Para quienes de tiempo atrás estábamos persuadidos de la necesidad de crear una institución latinoamericana de desarrollo económico es reconfortante presenciar en esta conferencia la definitiva consagración de esta iniciativa. Trátase de un punto de partida de considerable significación y si el nuevo organismo es conducido con prudencia financiera —no exenta de cierta capacidad imaginativa—, es bien

admisible suponer que irá consiguiendo en los hechos, por la misma gravitación de su prestigio, lo que no pudo quedar escrito en sus bases iniciales.

Considero que el Banco podrá desempeñar un papel muy importante en el financiamiento industrial del mercado común. El funcionamiento eficaz de éste dependerá en gran parte del apoyo financiero a la transformación de industrias existentes y al establecimiento de nuevas industrias, sobre todo en aquellos casos en que un país no pudiera derivar del mercado común todas las ventajas que le sería dable obtener en un plano de efectiva reciprocidad.

He recibido del doctor Mora la sugestión de discurrir aquí sobre este tema del mercado común y la recojo de muy buen grado, no sólo por la oportunidad que se me presenta de explicar en un medio tan elevado lo que la CEPAL está realizando en esta materia, sino también como expresión de un firme convencimiento: la necesidad de una colaboración cada vez más estrecha entre las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. He encontrado este espíritu en el doctor Mora y sus colaboradores inmediatos, lo mismo que en su ilustre predecesor, el doctor Lleras Camargo. Y en lo que concierne a las Naciones Unidas, nada más revelador que las palabras que acaba de pronunciar en México el señor Hammarskjold. Al referirse a los trabajos que para desarrollar vínculos económicos más estrechos entre los países latinoamericanos se están desenvolviendo a través de la CEPAL mencionó la posibilidad de que "este movimiento prosiga también a través de otros cauces internacionales". Y agregó: "Las Naciones Unidas deben ser suficientemente flexibles para producir y adecuar las necesarias combinaciones pragmáticas de los intereses regionales y globales".

Aparte de otras consideraciones fundamentales, la misma vastedad del problema exige esta cooperación. Y habrá que procurar en todo momento de sumar fuerzas y no dividirlas ni cercenarlas. Es esencial no disgregar el esfuerzo técnico ya organizado —que no ha sido tarea fácil por cierto— ni entibiar la devoción de quienes realizan los estudios del mercado común con profundo convencimiento, cualquiera que sea el ámbito en que los gobiernos decidan realizar ulteriormente las negociaciones finales y proseguir sus resultados.

II

La idea de un posible mercado común ha venido gestándose desde hace años, hasta que los gobiernos latinoamericanos en el seno del Comité de Comercio de la CEPAL, solicitaron a nuestra Secretaría en noviembre de 1956 la constitución de dos grupos de expertos, uno para el establecimiento gradual de un régimen de pagos multilaterales y otro para definir las características del mercado regional.

El grupo de pagos ha concretado ya la preparación de un protocolo sobre la materia, tendiente a la gradual transformación del régimen de cuentas bilaterales prevalecientes en los países meridionales de América Latina en un régimen multilateral de pagos en que puedan participar todos los países. A su vez, el del mercado regional ha elaborado en su última reunión en México recomendaciones muy importantes sobre la estructura del mercado común y las normas principales para su funcionamiento. Los gobiernos miembros de la CEPAL, en sus próximas reuniones de Panamá tendrán la oportunidad de pronunciarse sobre ellas. Estas recomendaciones, junto con un informe de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, están a disposición de los señores delegados.

El mercado común no es algo que pueda hacerse o dejar de hacerse frente a este problema de crecimiento. Hemos llegado a estas conclusiones fundamentales. América Latina ha tenido una tasa media de crecimiento de 2.7 por ciento en el producto por habitante en el decenio 1945-55 y esta tasa no ha podido mantenerse posteriormente por haber desaparecido los factores extraordinarios que la hicieron posible. Para recuperar esa tasa, como mínimo, habrá que realizar un esfuerzo muy intenso de tecnificación de la agricultura y avanzar muy resueltamente en el proceso de industrialización, tanto en los países grandes como en los medianos y pequeños. Hará falta un fuerte acrecentamiento en la masa de capital y afrontar en vastas proporciones el problema tan descuidado generalmente de la capacitación técnica en todos los planos del esfuerzo productivo.

Sin embargo, aunque todo ello se cumpliese eficazmente, no creemos que pudiera alcanzarse y mantenerse en la práctica esa tasa de 2.7 por ciento de crecimiento del producto por habitante, si el proceso de industrialización sigue operándose dentro de los límites relativamente estrechos de cada mercado nacional y si cada país se propone llegar al abastecimiento completo de sus necesidades de productos agrícolas por elevado que sea su costo para las masas consumidoras.

No creo que nadie haya proclamado con más firme convencimiento que los economistas de la CEPAL la exigencia ineludible de la industrialización. Nadie ha insistido más tenazmente que nosotros en la necesidad de una política sistemática de sustitución de importaciones en la medida en que la demanda de ellas tiende a crecer en general mucho más rápidamente que las posibilidades de exportación. Habrá que seguir esta política de industrialización con mucho más amplitud, con mucho más ímpetu que en el pasado.

Pero con la misma firmeza afirmamos ahora otra convicción que se ha venido formando desde nuestros primeros estudios hace diez años: que cuanto más quiera avanzarse en esa política tanto más difícil será hacerlo si el proceso sigue cumpliéndose en los veinte compartimentos estancos de los mercados nacionales.

Podrán producirse tejidos o calzado con relativa economicidad en un mercado nacional. Pero no máquinas y equipos, ni automotores, ni la vasta gama de productos intermedios, entre los que se destacarán en el futuro, los productos químicos y petroquímicos, por su complejidad técnica y la necesidad incontrastable de especialización.

Que habrá un enorme crecimiento de la demanda de todo esto y de muchos otros bienes industriales en América Latina, no cabe la menor duda y la política económica tiene que considerar previsoramente estos hechos. Sería ahora injustificable la imprevisión a la luz de la experiencia del pasado, de los desajustes y desequilibrios que vienen sucediéndose en la economía de los países latinoamericanos.

Acabamos de terminar en Santiago un análisis muy revelador de las condiciones más importantes que tendrán que cumplirse en América Latina para que el producto medio por habitante pudiera crecer según esa tasa de 2.7 por ciento, de tal modo que en 1975 en término medio cada habitante tuviera un producto medio superior en 70 por ciento al de veinte años antes.

Para conseguir un crecimiento de estas proporciones serán enormes las necesidades de maquinarias y equipos. ¿Podrá cubrirse gran parte de ellas, como ahora, con importaciones? Nuestros análisis nos han persuadido de que ello no sería posible. Habrá que hacer, desde luego, el mayor esfuerzo para desarrollar las exportaciones, pero aún

en una hipótesis relativamente optimista acerca de ellas, con un ritmo superior al promedio del último decenio y también en cuanto a la inversión extranjera, América Latina tendría que dar un impulso muy fuerte a la fabricación de maquinarias y equipos, pues no serían suficientes ni esas exportaciones ni el capital extranjero para traer de fuera todo lo que se necesita para acumular la gran masa de capital que se requiere. Actualmente la producción anual de esos bienes de capital podría calcularse aproximadamente en unos 240 millones de dólares. Hemos estimado que hacia 1975 ascendería a un orden de magnitud cercano a los 6 500 millones de dólares a precios de 1958. Para ese entonces, alrededor del 60 por ciento de las maquinarias y equipos requeridos anualmente por América Latina tendrá que originarse en sus propias industrias contra apenas un 10 por ciento actualmente.

Hay aquí una conclusión terminante. Si América Latina no organiza sistemáticamente la producción de estos bienes de capital no podrá alcanzarse un ritmo satisfactorio de crecimiento económico. Sería una peligrosa ilusión creer que con sólo mayores inversiones extranjeras se va a resolver el problema de la capitalización. El capital y la técnica extranjera servirán para cooperar en la producción de esos bienes, pero de ningún modo para dispensarnos de la necesidad de acometer resueltamente este esfuerzo.

III

Este esfuerzo tendrá que ser complejo y de vastas proporciones, como se ha visto, y no es admisible suponer que pueda realizarse con eficacia dentro de las fronteras nacionales de cada país, ni tan siquiera de los países industrialmente más avanzados de América Latina.

No creo que necesite insistir con argumentos que parecerían ser de toda evidencia. Ni tampoco hace falta hacerlo en cuanto a la producción de automotores. La demanda también tenderá a crecer intensamente y sólo en parte relativamente pequeña podrá satisfacerse con importaciones del resto del mundo. En materia de automóviles, solamente, el abastecimiento actual, que es muy inferior a la demanda, llega a unas 115 000 unidades. Hemos calculado que hacia 1975, en el supuesto adoptado de crecimiento del producto por habitante, la demanda se acercará a 1 800 000 unidades. Lo cual demuestra que la producción podría organizarse racional y económicamente, siempre que se realice dentro de un mercado común, y la producción se especialice entre los países que están en condiciones de abordarla.

Podría citar una extensa nómina de ejemplos para demostrar que la especialización dentro de un vasto mercado será condición esencial de eficiencia y rebaja de costos, tanto en los productos finales como en los intermedios. En cuanto a estos últimos basta señalar el posible crecimiento de la demanda en algunos casos significativos como el del hierro y acero que pasaría de 6 600 000 toneladas en 1955 a unos 37 millones de toneladas en 1975, el del cobre de 70 000 toneladas a alrededor de 500 000 toneladas y el del papel y cartón, de 440 millones de dólares a aproximadamente 1 800 millones de dólares respectivamente.

Las ventajas de la especialización son también manifiestas en materia de productos agrícolas, si bien el problema tiene aquí características diferentes. Ante todo, debo hacer esta clara manifestación. Por razones expuestas en nuestros documentos, sería un error muy grave que países que protegen ciertas ramas de la agricultura las dejaran bruscamente expuestas a la competencia de otros países de más bajo costo. El crecimiento del consumo futuro exigirá el concurso de todos y no habría que desbaratar ahora lo que tendría que volver a emprenderse más adelante. Se requieren sí mejoras técnicas que rebajen los costos, y medidas que provoquen la utilización racional de la tierra en lo que pueda producir mejor. Sin embargo, dentro de esta actitud prudente caben dos grandes alternativas: llevar al extremo la política de protección agrícola procurando llegar a un alto abastecimiento muy oneroso, o procurar incrementos razonables de producción dando a otros países latinoamericanos posibilidades de satisfacer una parte del incremento de la demanda. La opción entre ambas alternativas no sólo concierne al comercio de productos agrícolas dentro del territorio latinoamericano, sino también al de productos industriales. En efecto, en la primera alternativa las importaciones agrícolas se reducirían al mínimo y no habría oportunidad de desarrollar exportaciones industriales en pago de ellas, parte del intercambio industrial propiamente dicho; en tanto que en la segunda, importaciones agrícolas y exportaciones industriales podrán alcanzar un vuelo considerable.

En realidad, esas dos alternativas se plantean para todo el incremento de la producción latinoamericana, tanto agrícola como industrial.

Hacia 1975 la población de América Latina se habrá aproximado a los 300 millones contra 193 millones actualmente, y si se pretende seguir satisfaciendo sus crecientes necesidades en compartimentos estancos el elevado costo de sustitución de importaciones malogrará en gran parte el aumento de productividad que podría lograrse por la acumulación de capital y la capacidad técnica.

IV

Pero no se trata solamente de un problema de productividad, de suyo muy importante. Hay otro aspecto en el que quisiera poner también el acento: el de la vulnerabilidad económica de los países latinoamericanos. La industrialización, lejos de haber atenuado esa vulnerabilidad, ha traído consigo una nueva forma de vulnerabilidad, bien manifiesta en un buen número de países. No por la industrialización en sí misma, sino porque su proceso se ha cumplido en un molde anacrónico, en el mismo molde de comercio internacional iniciado en el siglo XIX con el cambio de productos primarios por productos industriales. Dentro de ese molde toda la economía de los países latinoamericanos convergía hacia grandes centros industriales y el intercambio entre estos países era muy débil, limitándose a casos inevitables de complementaridad. La industrialización ha seguido haciéndose en este molde con tarifas y restricciones tan elevadas frente al resto del mundo como entre los países latinoamericanos.

Las consecuencias de este fenómeno peculiar no pudieron verificarse en los primeros tiempos. Pero ahora, cuando se ha cumplido en los países industrialmente más avanzados la primera etapa de sustitución de importaciones, la de bienes de consumo corriente, las consecuencias son manifiestas y lo seguirán siendo cada vez con mayor intensidad si no se transforma fundamentalmente la política sustitutiva y en vez de seguirse en compartimentos cerrados se realiza dentro del ámbito del mercado común.

En efecto, el proceso continuo de sustitución de importaciones en esos países más avanzados las ha reducido a bienes esenciales para el mantenimiento de la actividad económica y del nivel de ocupación, de tal suerte que si las exportaciones descienden, en una de sus fluctuaciones características, se corre el riesgo de contraer esa actividad

y generar el desempleo. Más aún, en algunos casos es tal esa vulnerabilidad que se impone forzosamente acudir al capital extranjero. Ya no se trata de optar por las inversiones extranjeras para acelerar el ritmo de desarrollo en vez de crecer con un ritmo moderado, sino de recurrir a él, sin otra alternativa. Es cierto que en algunos casos este fenómeno de vulnerabilidad se ha acentuado por los efectos de una política errónea de exportaciones. Pero éste es un hecho circunstancial y aun cuando se corrigiera, la sustitución de importaciones dentro de compartimentos cerrados no tardaría en llevar a los mismos extremos de vulnerabilidad.

No veo otra solución fundamental a este grave problema y al del costo elevado del proceso sustitutivo, que romper ese molde anacrónico mediante la formación gradual y progresiva del mercado común y la consiguiente diversificación de importaciones y exportaciones.

V

Encarando ahora el problema desde otro punto de vista: ¿no traería esa ruptura grandes perturbaciones en la producción existente? Ya hice algunas consideraciones acerca de esto en lo concerniente a los productos agrarios y quisiera referirme ahora a la industria. Aun en quienes están convencidos de las ventajas del mercado común he percibido en todas partes una insistente preocupación: ¿qué pasará con las industrias existentes? También aquí hay que ser categórico: en países como los latinoamericanos, en que las inversiones de capital no bastan para absorber productivamente toda la mano de obra disponible sería sencillamente antieconómico provocar el desempleo de hombres y de máquinas. El mercado común deberá hacerse primordialmente con nuevas industrias y nuevas máquinas que absorban parte del incremento de la población activa. Estas nuevas industrias, conjuntamente con otros factores dinámicos, contribuirán al crecimiento de la demanda en las industrias existentes. Y en un mercado en crecimiento, el aumento de consumo permitirá a la vez acrecentar la producción y las importaciones. La evolución de las industrias existentes para adaptarse a las condiciones del mercado común tiene pues que ser gradual, con tiempo suficiente para su especialización en productos que mejoren su fuerza competitiva o su eventual transformación de esas industrias.

Por todo esto, el procedimiento que se escoja para ir llegando progresivamente al mercado común es de gran importancia. La brusca reducción o eliminación de derechos podría traer serias complicaciones en algunas actividades. Es en virtud de esta consideración que el Grupo de Trabajo que hemos reunido recientemente en México, para recomendar la estructura y las normas del mercado común, en el informe que hemos enviado hace algunas semanas a los gobiernos, sugiere a éstos realizar el mercado común en dos etapas. En la primera, de diez años de duración, se podría llegar gradualmente a la eliminación de derechos sobre la mayor parte de los productos primarios que constituyen la casi totalidad del intercambio existente, incluidos los de la minería así como productos primarios con cierto grado de elaboración.

Esta eliminación de derechos permitiría cumplir la exigencia que la carta del GATT establece para la formación de una zona de libre comercio: la eliminación de todos los derechos y restricciones para una parte esencial del intercambio. Se ha interpretado que ésta debiera abarcar por lo menos el 80 por ciento de este intercambio. Pero ello no será suficiente en la realidad para dar gran impulso al comercio recíproco. Además de estimular el comercio existente de productos primarios es indispensable ir mucho más lejos creando un nuevo comercio recíproco: el de productos industriales, sin lo cual no podría llegarse al mercado común.

Con este propósito, el Grupo de Trabajo recomendó una reducción sustancial en el promedio de derechos que gravan estos productos industriales al terminar esta primera etapa de diez años. El procedimiento del promedio tiene entre otras ventajas la de dar a los gobiernos una gran flexibilidad, de tal suerte que podrían eliminar totalmente los derechos sobre algunos artículos, reducirlos fuertemente en otros y reducirlos moderadamente o mantenerlos en industrias que por su situación o su naturaleza requieran este tratamiento prudente para prevenir consecuencias que ya expuse. De todos modos las eliminaciones o reducciones deberán ser tales que al final del decenio se llegue al nivel medio acordado.

Esta primera etapa dará a los gobiernos la experiencia necesaria para decidir la forma en que deberá continuarse esta política en la segunda, hasta la realización completa del mercado común. Creo que en esto el Grupo de Trabajo ha procedido también con laudable prudencia.

Como es sabido, la zona del libre comercio permite a cada país mantener su propia tarifa hacia el resto del mundo. Pretender la pronta unificación de las tarifas sería una tarea prácticamente irrealizable. Pero el Grupo de Trabajo recomienda la unificación gradual, de tal modo que en la segunda etapa pueda llegarse a una Unión Aduanera, con una tarifa uniforme hacia el resto del mundo.

IV

Esta misma idea de comenzar por una zona de libre comercio para iniciar un régimen preferencial ha prevalecido en la reunión de expertos de política comercial que la CEPAL ha realizado hace algunos días en Santiago. Se ha llegado a formular un proyecto de Acuerdo que hemos enviado ya a todos los gobiernos miembros. Este proyecto es de alcance limitado pues tiene en vista principalmente la solución de problemas apremiantes de países meridionales de América Latina. A mi juicio es de carácter interino, pues tendrá que experimentar una evolución importante. Los expertos han previsto, en efecto que, una vez acordadas por los gobiernos la estructura y las bases del mercado común, se efectúe una nueva negociación abierta a todos los países latinoamericanos, sin perjuicio de que cualquiera de ellos pueda participar en la próxima negociación de este primer proyecto de acuerdo elaborado en Santiago.

Convencidos como estamos en la Secretaría de la CEPAL acerca de la necesidad de abarcar la constelación más amplia posible de países latinoamericanos, hemos comprobado con profunda satisfacción el espíritu clarividente de los expertos de Santiago, inspirados en consideraciones presentes y futuras de trascendental importancia. En este mismo sentido el Grupo de Trabajo de México ha sido muy enfático. Cuanto mayor fuere el número de países participantes, tanto más grande serán las ventajas del mercado común y su equitativa distribución.

Que no haya intercambio ponderable entre México y Colombia con los países meridionales, por ejemplo, no significa en modo alguno que dentro de la naturaleza de las cosas no pueda haberlo. Es que el mercado común se propone precisamente transformar el estado de cosas existente. Redúzcanse o elimínense derechos sobre bienes industriales

que ahora se importan desde el resto del mundo y modérese paulatinamente la protección en las industrias existentes y la iniciativa privada, siempre alerta a nuevas oportunidades, hará surgir en todas partes formas insospechadas de intercambio que se irán ampliando a medida que la industrialización avance en la extensa variedad de bienes de capital y bienes duraderos de consumo y productos intermedios cuya producción tendrá que acometerse en los próximos años.

Decía que el Acuerdo que tratan de concertar países meridionales prevé su propia transformación. Esta será la oportunidad de completarlo una vez que los gobiernos, como ya lo dije, tomen su decisión acerca de las recomendaciones del Grupo de Trabajo de México.

VII

Entre estas recomendaciones quisiera señalar aquí tres que en mi opinión son de importancia decisiva para el éxito del mercado común: la referente a la fijación de metas para la reducción de derechos arancelarios que gravan los productos industriales, que ya he comentado, así como la clasificación de estos productos en categorías, las relativas a los países de incipiente desarrollo industrial y la responsabilidad de países que, en virtud del mercado común pudieran acrecentar persistentemente sus exportaciones por arriba de sus importaciones.

Los expertos reunidos últimamente en Santiago han recogido la idea de dar un tratamiento diferencial para los países de desarrollo industrial incipiente, pero sin definir en qué consistiría, a la espera de la discusión del dictamen de México. En éste se recomiendan dos medidas diferenciales: por un lado, un promedio más alto de derechos que el que se acordara como meta para los países industrialmente más avanzados; y por otro, las concesiones especiales que éstos otorguen para abrir sus mercados a exportaciones de manufacturas de aquellos países de incipiente industrialización.

Esta es una prueba conspicua del espíritu que ha guiado a los expertos del mercado común. No cabría reproducir en el seno de América Latina aquel pretérito esquema de la división internacional del trabajo entre países de producción primaria y países industriales. El comercio de productos primarios, por más que adquiera un volumen muy superior al de ahora, dentro del mercado común, no podrá constituir elemento dinámico suficiente para acelerar el crecimiento de los países pequeños y medianos. La industrialización es también en ellos una exigencia ineludible de su desarrollo económico, y sólo podrá realizarse económicamente si esos países tienen amplias posibilidades de exportaciones industriales a los países más avanzados, a cambio de exportaciones industriales de éstos. Para alentar este intercambio industrial se han previsto las concesiones especiales de los países más avanzados a los de desarrollo industrial incipiente, y para que ellas puedan aprovecharse en toda su plenitud, será indispensable la cooperación técnica y financiera a tales países de desarrollo incipiente. Este será uno de los campos de acción más fecundos de la entidad financiera que va a constituirse.

Insisto en estas explicaciones, pues si bien la idea del mercado común ha dado grandes pasos en América Latina dista mucho de haber concordancia de opiniones en cuanto a lo que ella podría encerrar. En nuestros contactos con personas representativas hemos encontrado con frecuencia a defensores entusiastas que pensaban solamente en sus propias exportaciones —sean primarias o industriales— y no en las exportaciones de los demás.

Esto nos lleva al tercer punto cuya significación quería destacar y que concierne a todos los países. Por una serie de consideraciones que se explican en nuestro informe sobre el mercado común, no convendría que a raíz de su funcionamiento hubiera países que aumentaran persistentemente sus exportaciones de bienes y servicios al mercado común, por encima de las importaciones procedentes de otros países y en desmedro de la industrialización de éstos. El Grupo de Trabajo considera que el país en que esto ocurriera tendría que acelerar el ritmo de eliminación y reducción de sus derechos y restricciones, a fin de dar mayor impulso a las importaciones provenientes de los otros países.

Por mi parte, creo que los países que experimentaran el fenómeno contrario, no por razones inflacionarias sino estructurales, deberían tener la posibilidad de atenuar el ritmo de reducción de sus derechos y restricciones si aquellas medidas no dieran todo el resultado que de ellas cabría esperar. Un tratamiento de esta índole sería indispensable en el caso de países de alto nivel de salario, al menos en la primera etapa del mercado común, hasta que puedan especializar y consolidar sus industrias existentes y desenvolver nuevas industrias de exportación.

Trátase de medidas elementales de salvaguardia. El mercado común no podría ser objeto de la mera aplicación de una fórmula de una vez por todas, y que, concertada por los gobiernos, surtiera todos sus efectos benéficos en el curso espontáneo de los acontecimientos. No hay tal fórmula simple. El acuerdo del mercado común sólo puede establecer un marco adecuado —el marco preferencial— y dar a los gobiernos los instrumentos indispensables para llevar a la práctica la política tendiente a la gradual integración económica de los países latinoamericanos.

VIII

Existen sentimientos profundos en favor de esta integración latinoamericana. Pero podría frustrarse de un modo irremisible la obra del mercado común si, llevados por esos sentimientos, no se buscara la franca coincidencia de intereses, la clara reciprocidad de ventajas concretas.

Disuelta la constelación hispánica que unía estrechamente a estos países, un siglo y medio de nobles expresiones, de emotivas manifestaciones de confraternidad, no ha logrado otra forma de vinculación económica que la impuesta por cierta complementaridad primaria.

Es otro el camino a seguir ahora. La época en que el crecimiento de estos países estaba impulsado desde fuera ha terminado irreversiblemente. La aceleración del crecimiento depende fundamentalmente del propio y deliberado esfuerzo de estos países, de su firme decisión de combinar racionalmente sus fuerzas vitales en una política de desarrollo, de su aptitud para derivar enseñanzas de su propia experiencia y anticipar previsoramente los hechos por venir, y también en alto grado de su claro convencimiento de que sólo por una vinculación cada vez más estrecha entre ellos —en el ámbito de un mercado común— podrán los países latinoamericanos cumplir sus propios designios de desarrollo nacional.

AGENTES DE VENTAS DE LAS PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ALEMANIA
Buchhandlung Elwert & Meurer, Hauptstrasse 101, BERLIN-SCHÖNEBERG. W. E. Saarbach, G.m.b.H., Ausland-Zeitungs handel, Gereonstrasse 25-29, COLONIA 1. (22c).
Alexander Horn, Spiegelgasse 9, WIESBADEN.
R. Eisenschmidt, Kaiserstrasse 49, FRANKFURT/MAIN.

ARGENTINA
Editorial Sudamericana, S. A., Alsina 500, BUENOS AIRES.

AUSTRALIA
H. A. Goddard, A. M. P. Bldg; 50 Miller St. SYDNEY, N. S. W.; 90 Queens St., MELBOURNE; Melbourne University Press., 369/71, Lansdale St., MELBOURNE C. 1.

AUSTRIA
Gerold & Co., I. Graben 31, VIENA.
I. B. Wüllerstorf, Markus Sittikusstrasse 10, SALZBURGO.

BÉLGICA
Agence et Messageries de la Presse, S. A., 14-22 rue du Persil, BRUSELAS. W. H. Smith & Son., 71-75 bd. Adolphe-Max, BRUSELAS.

BIRMANIA
Curator, Govt. Book Depot, 22 Theinbyu St. RANGÚN.

BOLIVIA
Librería Selecciones, Empresa Editora "La Razón".Casilla 972, LA PAZ.

BRASIL
Livraria Agir, Rua Mexico 98-B, Caixa Postal 3291, RÍO DE JANEIRO.

CAMBODIA
Papeterie-Librairie Xuân Thu, 14, Avenue Boulloche, PNOM-PENH.

CANADÁ
Ryerson Press, 299 Queen St. West, TORONTO.

CEILÁN
Lake House Bookshop, Associated Newspaper of Ceylon, Ltd., COLOMBO.

COLOMBIA
Librería Buchholz Galería, Av. Jiménez de Quesada 8-40, BOGOTÁ.
Librería Nacional, Ltda., 20 de Julio. San Juan Jesús, BARRANQUILLA.
Librería Americana, 49-58 calle 51, MEDELLÍN.

COREA
Eul-Yoo Publishing Co. Ltd. 5, 2-KA, Chongno, SEÚL.

COSTA RICA
Trejos Hermanos, Apartado 1313, SAN JOSÉ.

CUBA
La Casa Belga, René de Smedt, O'Reilly 455, LA HABANA.

CHECOESLOVAQUIA
Ceskoslovensky Spisovatel, Národni Trida 9, PRAGA.

CHILE
Librería Ivens, Casilla 205, SANTIAGO.
Editorial del Pacífico, Ahumada 57, SANTIAGO.

CHINA
The World Book C., Ltd., 99 Chung King Road, 1st Section, TAIPEH, TAIWAN.
The Commercial Press. Ltd., 211 Honan Road, SHANGHAI.

DINAMARCA
Messrs. Einar Munksgaard, Ltd., Nörregade 6, COPENHAGUE.

ECUADOR
Librería Científica Bruno Moritz, Casilla 362, GUAYAQUIL.

EL SALVADOR
Manuel Navas y Cía., "La Casa del Libro Barato", 1ª Avenida Sur 37, SAN SALVADOR.

ESPAÑA
Librería Mundi-Prensa, Lagasca 38, MADRID.
Librería José Bosch, Ronda Universidad 11. BARCELONA.

ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
International Documents Service, Columbia University Press, 2960 Broadway, NUEVA YORK.

ETIOPÍA
International Press Agency, P. O. Box 120, ADDIS ABEBA.

FILIPINAS
Alemar's Book Store, 749 Rizal Avenue, MANILA.

FINLANDIA
Akateeminen Kirjakauppa. 2 Keskuskatu, HELSINKI.

FRANCIA
Editions A. Pédone, 13 rue Soufflot. PARÍS.

GRECIA
Kauffmann Bookshop, 28 Stadion St., ATENAS.

GUATEMALA
Sociedad Económica Financiera, 6ª Av. 14-33, GUATEMALA.

HAITÍ
Max Bouchereau, Librairie "A la Caravelle", Boîte postale 111-B, PORT-AU-PRINCE.

HONDURAS
Librería Panamericana. Calle de la Fuente. TEGUCIGALPA.

HONG KONG
The Swindon Book Co., 25 Nathan Road, KOWLOON.

INDIA
Orient Longmans, CALCUTA, BOMBAY, MADRÁS y NUEVA DELHI.
Oxford Book & Stationery Company, Scindia House, NUEVA DELHI. P. Varadachary & Co., 8 Linghi Chetty Street, MADRAS.

INDONESIA
Jajasan Pembangunan, Gunung Sahari 84, DJAKARTA.

IRAK
Mackenzie's Bookshop, Booksellers and Stationers, BAGDAD.

IRAN
"Guity", 482 Ferdowsi Avenue, TEHERÁN.

IRLANDA
Stationary Office, DUBLIN.

ISLANDIA
Bokaverzlun Sigfusar Eymundsonnar, Austurstreti 18, REYKJAVIK.

ISRAEL
Blumstein's Bookstores, Ltd., 35 Allenby Road, P.O.B. 4154, TEL AVIV.

ITALIA
Librería Commissionaria Sansoni, Via Gino Capponi 26, FLORENCIA y ROMA.

JAPÓN
Maruzen C., Ltd., 6 Tori-Nichome, Nihonbashi, P.O.B. 605, TOKYO.

JORDANIA
Joseph I. Bohous & Co. Dar-Ul Kutub, Box 66, AMMÁN.

LÍBANO
Librairie Universelle, BEIRUT.

LIBERIA
Jacob Momolu Kamara, Gurly and Front Streets, MONROVIA.

LUXEMBURGO
Librairie J. Schummer, Place Guillaume, LUXEMBURGO.

MÉXICO
Editorial Hermes, S. A., Ignacio Mariscal 41, MÉXICO, D. F.

NORUEGA
Johan Grundt Tanum Forlag, Kr. Augustsgt, 7ª, OSLO.

NUEVA ZELANDA
The United Nations Association of New Zealand G.P.O. 1011, WELLINGTON.

PAÍSES BAJOS
N. V. Martinus Nijhoff, Lange Voorhout 8, LA HAYA.

PAKISTÁN
Thomas & Thomas, Fort Mansion, Frere Road, KARACHI.
Publishers United, Ltd., 176 Anarkali, LAHORE.

PANAMÁ
José Menéndez, Agencia Internacional de Publicaciones, Plaza de Arango, PANAMÁ.

PARAGUAY
Agencia de Librerías de Salvador Nizza, calle Pte. Franco Nº 39-43, ASUNCIÓN.

PERÚ
Librería Internacional del Perú, S. A. Casilla 1417, LIMA.

PORTUGAL
Livraria Rodrígues, rua Aurea 186-88, LISBOA.

REINO UNIDO
H. M. Stationery Office. P. O. Box 569, LONDRES, S. E. 1; y en H. M. S. O. Shops en LONDRES, BELFAST, BIRMINGHAM, BRISTOL, CARDIFF, EDINBURGO y MANCHESTER.

REPÚBLICA ÁRABE UNIDA
Librairie "La Renaissance d'Egypte", 9 Sh-Adly Pasha, EL CAIRO.
Libraire Universelle, DAMASCO.

REPÚBLICA DOMINICANA
Librería Dominicana, calle Mercedes 49, Apartado 565, CIUDAD TRUJILLO.

SINGAPUR
The City Bookstore, Ltd., Winchester House, Collyer Quay, SINGAPUR.

SUECIA
C. E. Fritze's Kungl. Hovbokhandel, A-B, Fredsgatan 2, ESTOCOLMO.

SUIZA
Librairie Payot, S. A., 1 rue de Bourg, LAUSANA, y en BASILEA, BERNA, GINEBRA, MONTREUX, NEUCHÂTEL, VEVEY, ZÜRICH.

TAILANDIA
Pramuan Mit. Ltd., 55, 57, 59 Chakrawat Road, Wat Tuk, BANGKOK.

TURQUÍA
Librairie Hachette, 464, Istiklal Caddesi, BEYOGLU-ISTANBUL.

UNIÓN SUDAFRICANA
Van Schaik's Bookstore (Pty.), P. O. Box 724, PRETORIA.

URUGUAY
Oficina de Representación de Editoriales. Prof. Héctor d'Elía, Plaza Cagancha 1342-1º, MONTEVIDEO.

VENEZUELA
Librería del Este. Av. F. Miranda 52 Edificio Galipán, CARACAS.

VIET-NAM
Papeterie-Librairie Xuân Thu, Boîte Postale 283, SAIGON.

YUGOESLAVIA
Drzavno Preduzece, Jugoslovenska Knjiga, Terazije 27/11. BELGRADO.
Cankarjeva Zalazba, LIUBLIANA. Prasvjeta. 5, Trg. Bratsva i Jedinstva. ZAGREB.

Los paises en que no se han designado todavía agentes de ventas pueden dirigirse a:

Sales Section, European Office of the United Nations, Palais des Nations, Ginebra, Suiza

Sales and Circulation Section, United Nations, Nueva York, E. U. A.

UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 098602284

PUBLICACIONES IMPRESAS DE LA COMISION ECONOMICA

Estudios anuales

Estudio Económico de América Latina 1948 (E/CN.12/82) Nº de venta: 1949. II. G. 1, xv
Estudio Económico de América Latina 1949 (E/CN.12/164/Rev. 1) Nº de venta: 1951.
Estudio Económico de América Latina 1951 - 1952 (E/CN.12/291/Rev. 2) Nº de venta: 1953.
Estudio Económico de América Latina 1953 (E/CN. 12/358) Nº de venta: 1954. II. G. 1, xvi + 260 pp. Dls. 2,50
Estudio Económico de América Latina 1954 (E/CN.12/362/Rev. 1) Nº de venta: 1955. II. G. 1, xvi + 208 pp. Dls. 2,50
Estudio Económico de América Latina 1955 (E/CN.12/421/Rev. 1) Nº de venta: 1956. II. G. 1, x + 178 pp. Dls. 2,00
Estudio Económico de América Latina 1956 (E/CN.12/427/Rev. 1) Nº de venta: 1957. II. G. 1. x + 218 pp. Dls. 2,50
Estudio Económico de América Latina 1957 (E/CN.12/489/Rev. 1) Nº de venta: 1958. II. G. 1, xix + 320 pp. Dls. 3,00

Desarrollo económico

El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas (E/CN.12/89/Rev. 1) Nº de venta: 1950. II. G. 2, 60 pp. Dls. 0.40

* *El desarrollo económico del Ecuador* (E/CN.12/295) Nº de venta: 1953. II. G. 5, xvi + 218 pp. Dls. 2,00

La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano (E/CN.12/359) Nº de venta: 1954. II. G. 2, x + 158 pp. Dls. 1,25

Las inversiones extranjeras en América Latina. (E/CN.12/360; ST/ECA/28) Nº de venta: 1954. II. G. 4, viii + 180 pp. Dls. 1,75

Análisis y proyecciones del desarrollo económico. I. Introducción a la técnica de programación (E/CN.12/363) Nº de venta: 1955. II. G. 2, vi + 94 pp. Dls. 1,00

Análisis y proyecciones del desarrollo económico. II. El desarrollo económico del Brasil (E/CN.12/364/Rev. 1) Nº de venta: 1956. II. G. 2, xvi + 176 pp. Dls. 2,00

Análisis y proyecciones del desarrollo económico. III. El desarrollo económico de Colombia (E/CN.12/365/Rev. 1) Nº de venta: 1957. II. G. 3, xii + 422 pp. Dls. 4,50

Análisis y proyecciones del desarrollo económico. IV. El desarrollo económico de Bolivia. (E/CN.12/430 y Add. 1/Rev. 1). Nº de venta: 58. II. G. 2, xvi + 301 pp. Dls. 3,00

* *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. V. El desarrollo económico de la Argentina* (E/CN.12/429/Rev. 1) Nº de venta: 1959. II. G. 3. Vol. 1, xiv + 128 pp. Dls. 1,50.

* *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. VI. El desarrollo industrial del Perú* (E/CN.12/493) Nº de venta: 1959. II. G. 2, xl + 335 pp. Dls. 4,00.

* *Manual de proyectos de desarrollo económico* (E/CN.12/426/Add. 1/Rev. 1) Nº de venta: 1958. II. G. 5, xvi + 264 pp. Dls. 3,00.

Comercio

Estudio del comercio entre América Latina y Europa (E/CN.12/225) Nº de venta: 1952. II. G. 2, x + 118 pp. Dls. 1,25

Estudio del comercio interlatinoamericano y sus perspectivas. Zona sur de América Latina (E/CN.12/304/Rev. 2) Nº de venta: 1953. II. G. 1, xii + 152 pp. Dls. 1,50

Estudio del comercio interlatinoamericano (E/CN.12/369/Rev. 1) Nº de venta: 1956. II. G. 3, viii + 298 pp. Dls. 3,00

Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano (E/CN.12/423) Nº de venta: 1957. II. G. 5, vi + 112 pp., Dls. 1,25

Industria

Productividad de la mano de obra en la industria textil algodonera de cinco países latinoamericanos (E/CN.12/219) Nº de venta: 1951. II. G. 2, xii + 300 pp. Dls. 3,00

Estudio de la industria siderúrgica en América Latina. (E/CN.12/293/Rev. 1; ST/TAA/Ser. C. 16) Nº de venta: 1954. II. G. 3, xii + 140 pp. Dls. 1,50

Posibilidades de desarrollo de la industria de papel y celulosa en la América Latina (E/CN.12/294/Rev. 2) Nº de venta: 1953. II. G. 2, x + 152 pp. Dls. 1,50

Perspectivas de la industria de papel y celulosa en América Latina (E/CN.12/361/Add. 1; FAO/ETAP Nº 462/Add. 1; ST/TAA/Ser. C./19/Add. 1) Nº de venta: 1955. II. G. 4, viii + 544 pp. Dls. 4.50

La energía en América Latina, sus posibilidades y problemas (E/CN.12/384/Rev. 1) Nº de venta: 1956. II. G. 2, viii + 250 pp. Dls. 2,50

Problemas de la industria siderúrgica y de transformación de hierro y acero en América Latina (E/CN./12/425; ST/TAA/Ser. C/24 y Add. 1) Nº de venta 1957. II. G. 6. 2 Vols., iv + 66, vi + 258. Dls. 0,75 (vol. I); Dls. 2,50 (vol. II)

Estudios sobre Centroamérica

* *Memoria del Seminario Centroamericano de crédito agrícola* (E/CN.12/305) Nº de venta: 1953. II. G. 1. 3 Vols. viii + 96, iv + 160 y iv + 196 pp. Dls. 1,25 (vol. I); Dls. 1,50 (vol. II); Dls. 2,00 (vol. III)

* *El transporte en el Istmo Centroamericano* (E/CN.12/356; ST/TAA/Ser. C. /8) Nº de venta: 1953. viii. 2, xvi + 244 pp. Dls. 2,50

* *Nomenclatura Arancelaria Uniforme Centroamericana (NAUCA) y su Manual de Codificación* (E/CN.12/420) Nº de venta: 1955. II. G. 3, viii + 416 pp. Dls. 4,00

* *La integración económica de Centroamérica, su evolución y perspectivas* (E/CN.12/422) Nº de venta: 1956. II. G. 4, vi + 98 pp. Dls. 1,00

* *La política tributaria y el desarrollo económico en Centroamérica* (E/CN.12/486) Nº de venta: 1957. II. G. 9, vi + 142 pp. Dls. 1,50

* *Compendio estadístico centroamericano* (E/CN.12/487) Nº de venta: 1957. II. G. 8, x + 125 pp. Dls. 1,25

Agricultura

La expansión selectiva de la producción agropecuaria en América Latina (E/CN.12/378/Rev. 2) Nº de venta: 1957. II. G. 4, viii + 80 pp. Dls. 0,70

El café en América Latina. I. Colombia y El Salvador (E/CN.12/490) Nº de venta: 58. II. G. 4, xii + 156 pp. Dls. 1,75

* Sólo en español.

Printed in Mexico
59-15917-2,500

Price: $ U.S. 1,25; 9/-stg.; Sw. fr. 5,00
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No. 59. II. G. 4
E/CN.12/531